

「脱商品化」の視角からみた 日本の住宅保障システム

佐 藤 岩 夫

概 要

近年の政府の住宅政策の「転換」や深刻化する雇用・住宅問題のなかで、日本の住宅保障システムは、あらためてその意義と機能を問われている。本稿は、戦後日本の住宅保障システムを「脱商品化」の弱さという視点から跡づけることを通じて、日本の住宅保障システムの現状と課題をより広い文脈のなかで理解し、長期的な視野に立った展望を得ることを目的とする。

キーワード

住宅保障システム、住宅政策、福祉レジーム、脱商品化、市場化

I. はじめに

国民の住宅保障に関する政府の政策および社会の制度・慣行の総体を住宅保障システムとよぶとき、日本の住宅保障システムははたして、すべての国民が良質な住宅を負担可能なコストで確保できるよう保障するという課題に十分適切に応えうるものであるかどうか。この問は日本の住宅研究の中で繰り返し問い返されてきた基本的な問題であるが、近年、2つの側面から、日本の住宅保障システムの意義と機能をあらためて問い直す出来事が生じている。

1つは、2000年代に入ってから政府の住宅政策の変化である。戦後日本の住宅政策の3本柱といわれてきた公営住宅、公団住宅、住宅金融公庫の制度は、2000年代にはいって大きな変化をこうむった。公営住宅の建設は一貫して減少を続け、都市基盤整備公団は民間の住宅供給の補完というより限定的な役割を担う「都市再生機構」に改組され（2004年

7月)、さらに、住宅金融公庫は廃止されて業務の一部が新しく創設された「住宅金融支援機構」に引き継がれる(2007年4月)など、いずれもその機能領域を大きく縮小した。他方、従来から懸案であった住宅制度の基本法が「住生活基本法」という形で成立した(2006年6月)。このような一連の動きのなかで「戦後住宅政策の終焉」が語られ(本間2005)、「転換期の住宅政策」がさまざまな立場から議論されるようになった(和泉ほか2006, 八木2006)。しかし、その転換の意味と方向性は、より立ち入った吟味を必要としているように思われる。

もう1つは、ごく最近顕在化した、多くの労働者が雇用の喪失と同時に住居を失う危機にさらされている問題である。その直接のきっかけは金融危機に伴う経済状況の急激な悪化であったが、しかし、実は、雇用の喪失が住宅の喪失に直結するというこの連関は、戦後日本の住宅保障システムに埋め込まれたものであり、その意味で、この問題は、短期的あるいは予測外の出来事としてではなく、戦後日本の住宅保障システムの基本的性格と結びつけて考える必要がある。

本稿は、現在生じている問題に直ちに解決の処方箋を与えることをめざすものではないが、戦後日本の住宅保障システムを比較および歴史の視点から跡づけ、現在生じている状況のより広い文脈での理解と、長期的な視野に立った住宅保障システムの改革の道筋を考える理論的手がかりを得ることを目的とする¹⁾。

以下、まず次節では、福祉レジーム論を比較住宅研究の視点から整理し直し、住宅保障システムを分析するための基本的視座として「脱商品化」という指標の意義を再確認する。ついで第3節では、戦後日本の住宅保障システムの基本的な特徴が「脱商品化」の程度の弱さ(逆に言えば「商品化」の強さ)にあることを明らかにするとともに、企業による住宅福祉と借家規制という2つの重要なサブシステムの機能を確認する。この2つのサブシステムは、前者が、住宅の確保を労働市場(雇用)に直結させるという意味で「脱商品化」を弱める(「商品化」を強める)作用を営むのに対して、後者は、戦後日本の住宅保障システムの中では例外的に「脱商品化」を強める方向で作用してきた。第4節では、90年代末以降の最近の日本の住宅政策の変化とその背景を分析する。変化の基調は、企業の住宅福祉からの撤退と市場志向的な住宅政策の展開である。近年の住宅政策の展開は、戦後住宅政策の中心であった公営・公団・公庫の縮小・廃止を目指し、さらに借家規制を弱めた

1) なお、本誌(社会科学研究 60 巻 5=6 号)では、「日本の市民社会」をテーマとする特集が組まれている。住宅は、人びとの生活の本拠であり、そこを拠点にさまざまな社会関係が形成される基盤であることから、安定した住宅の保障は「市民の活動と言論の公共空間=市民社会」存立の不可欠の条件である。本稿は特集テーマとは別に用意されたものであるが、日本の住宅保障システムの特徴とそこに組み込まれている脆弱性を考えることは、日本の市民社会の課題と直結する。

点では確かに戦後住宅政策の「転換」であるが、しかし、戦後日本の住宅保障システムを特徴づけてきた「脱商品化」の弱さという点では、その延長線上にあり、むしろこれを徹底するものとして位置づけられることが指摘される。

Ⅱ. 住宅保障システム分析の視角：「脱商品化」

1. 福祉レジーム論と住宅

住宅保障は社会福祉の重要な一部であり、日本の住宅保障システムの特徴を考えるに際しても、(比較)福祉研究の成果を参照することは有益であろう。いうまでもなく、この分野で近年最も注目されている研究は、エスピノ＝アンデルセンの福祉レジーム論である。エスピノ＝アンデルセン自身は福祉レジームと住宅との関係を明確には分析していないが、その発想をいかす道筋としては、2つの方向が考えられる。1つは、エスピノ＝アンデルセンが提示した自由主義 (liberal)、保守主義 (conservative)、社会民主主義 (social democratic) の3つの福祉レジーム類型 (およびその後の議論の中でさまざまな論者によって提唱されている追加的なレジーム類型) を利用して住宅保障の問題を整理する方向である。たとえばバーローとダンカンの研究 (Barlow and Duncan 1994) やクルツとブロスフェルドの研究 (Kurz and Blossfeld 2004) は、そのような方向での研究である。

ここではクルツとブロスフェルドの研究を参照すると、彼らは、自由主義、保守主義、社会民主主義、および南欧の4つのレジームをとりあげ、福祉レジームと住宅の供給形態との間には次のような連関があるとする (Kurz and Blossfeld 2004, pp. 9-12)。すなわち、自由主義レジームでは、住宅の保有形態として持家がもっとも優先され、政府住宅 (公営住宅) は低所得者向けに必要最小限にとどめられる。民間賃貸は自由主義レジームと調和するが、しかし持家ほどではない。もし政府の補助がなされるのであれば、それは、私的財産所有の促進のために持家に優先的にまわされるべきこととなる。他方、民間賃貸住宅の借家人を保護するための借家契約の規制は、自由主義イデオロギーと調和しないために退けられる。

社会民主主義レジームでも持家は重要な位置を占めるが、しかし、持家のみならず、民間賃貸、公共賃貸、コーポラティブ住宅をふくめて、多様な住宅の保有形態に横断的に政府の積極的な介入 (助成および規制) が行われる点に、社会民主主義の特徴がある。公的賃貸住宅は、自由主義レジームにおけるように低所得者向けに残滓化されスティグマ化されることはなく、良質で、広い階層の国民に開かれたものとなる。

他方、保守主義レジームについては、レジームと望ましい住宅保有形態との間にクリアな関係を特定することはできない。ただし、民間賃貸・公共賃貸とも、自由主義レジームにおけるよりは政府の関与が大きく、また、住宅の供給における家族の役割が大きいことが確認される。

最後に、南欧型レジームでは、公共賃貸住宅の制度や住宅金融システムが十分に発展していないため、住宅供給における家族の役割が圧倒的に重要なものとなる。家族（拡大家族）の財政的な支援を得た持家の取得および民間賃貸が主要な保有形態となる。

このクルツとブロスフェルドの議論は、福祉レジームと住宅システムの関係を整理するものとして興味深い内容を含むが、他方、住宅研究の観点からはいくつかの不満も残る。第1に、クルツとブロスフェルドのそもそもの関心が持家（住宅所得）と社会階層の関係にあり、そのこととの関連で福祉レジームが扱われている結果として、持家取得のメカニズムおよび福祉レジームごとに社会階層的要因が持家取得に異なった影響を与える可能性については鋭い洞察が示されている半面²⁾、それぞれのレジームで、賃貸住宅を含んだ住宅システムの全体がどのように構造化されているかの分析は手薄になっている。とりわけ重要なのは、良質な住宅を適正なコストで獲得しようとする場合に、賃貸住宅と持家とが対等の選択肢となっているかどうか、別言すれば、住宅選択が保有形態に中立的（tenure neutral）な構造となっているかどうかであり、そのメカニズムの解明が必ずしも十分ではない。

第2に、保守主義レジームのように、福祉レジームと住宅との関係が明確性を欠くものがある。保守主義レジームは、便宜的に自由主義と社会民主主義の中間形態として扱われているが（Kurz and Blossfeld 2004, pp. 11, 13）、これでは保守主義を独立のモデルとする意義に乏しい。それはより一般的に言えば、先行するバーローらの研究を含め、この種の研究がしばしばエスピン＝アンデルセンのレジーム類型を無反省に前提としてしまっているという問題につながる。

エスピン＝アンデルセンの議論を住宅の分析にいかすもう1つの道筋は、エスピン＝アンデルセンの提示した3つのレジーム類型に各国の住宅政策や住宅保障システムを無理に当てはめるのではなく、そもそもエスピン＝アンデルセンがそれらのレジームを析出する際に分析の基礎にすえた基本概念である「脱商品化（de-commodification）」という問題に立ち返って住宅保障システムを分析する方向である。エスピン＝アンデルセンは、労働者の生活が労働市場に依存する度合いが弱まることを「脱商品化」として指標化し、その強弱によって福祉レジームを区別した（Esping-Andersen 1990）。この基本的な視点をいかし

2) この問題関心にそった日本の研究として、村上（2008）が興味深い分析を提供する。

て、人びとが住宅を確保する際に労働市場・住宅市場に依存する度合いの強弱——住宅の「脱商品化」の程度——という角度から、各国の住宅保障システムの構成やそれに影響を与える住宅政策のあり方を問うことは、各国の住宅保障システムのあり方を考える上で1つの有益な視角となろう³⁾。そのような発想につながる研究として、ケメニーの研究(Kemeny 1981; 1995; 2001)がある。

2. 住宅政策イデオロギー、住宅システム、商品化／脱商品化

ケメニーによれば、住宅は、社会保障、健康、教育と並ぶ、福祉国家を支える4つの重要な柱の一つであるが、住宅が福祉国家の柱である程度は、かなりの程度、住宅の供給がどのように組織化されているかに依存する(Kemeny 2001, p.53)。ケメニーは、住宅の供給における国家の役割において、2つの対立するイデオロギーが存在することを指摘する(Kemeny 1981; 1995; 2001)。1つは、住宅取得の問題を個人主義的に解決しようとする立場(個人主義的イデオロギー)であり、もう1つは、住宅に必要なコストのある部分を社会的に負担しようとする立場(社会連帯イデオロギー)である(Kemeny 1981)。

ケメニーは、まず、このような支配的イデオロギーの違いが、各国の持家率の違いと関係していることを指摘する。個人主義的イデオロギーが支配的な国々では持家率が相対的に高く、社会連帯イデオロギーが支配的な国々では持家率が相対的に低い傾向が見られる(Kemeny 1981)。

興味深いのは、そのような対応関係が生じるメカニズムの分析であり、ケメニーは次のような説明を与える。今日、欧米諸国の政府は、資産形成の支援、社会の安定化などの理由から、ほぼ共通に、持家取得に対する支援を行っている。にもかかわらずなぜ上記のような持家率の違いが見られるかといえば、各国の政府の住宅政策イデオロギーの違いにより、賃貸住宅に関する政策的介入の程度と手法が異なり、そのことが住宅市場の構成を変えているからである。個人主義イデオロギーのもとでは、住宅取得のコストは基本的に個人の自助努力に委ねられる。もっとも、すべての人が自助努力で住宅を確保できるかとい

3) 武川(2007)は、エスピノ＝アンデルセンの福祉レジーム論の理論的貢献は、福祉レジームの「3つの世界」論の中にあるのではなく、労働力の商品化／脱商品化という変数を社会政策研究の中に導入することによって福祉国家と資本制の密接な関係を明確に示した点にあると。べて、レジーム類型の機械的適用の傾向に警鐘を鳴らしている(商品化／脱商品化とジェンダー化／脱ジェンダー化を2つの基礎にすえた福祉国家分析の視角をふくめ、武川2007, 17-28頁)。なお、「3つの世界」論に関連して、日本、韓国、台湾の東アジア諸国を新しい1つのカテゴリーにまとめ、「儒教福祉国家(confucian welfare state)」あるいは「東アジア社会福祉レジーム(East Asian welfare regime)」として提示する試みの問題点につき、武川(2007)、Sato(2006)参照。

えば、当然、所得が低いなどの理由で自らの努力では住宅コストを負担できない世帯は存在するので、政府は、そのような住宅困窮世帯に賃貸住宅を供給する最小限の責任は引き受ける。しかし、あくまで自助努力が原則であるため、対象層は必要最小限に限定され、かつその方針を徹底するために、政府が自ら住宅を供給し監督・管理する方法がとらえる。すなわち、住宅コストの一部を社会的に負担し低廉な住宅を供給するしくみである社会賃貸住宅 (social rental housing) は、ここでは、国家あるいは地方自治体が直接供給するかたちで——すなわち公営住宅 (public housing, council housing) として——組織化される。そして、これらの政府の直接的な監督・管理下におかれる社会賃貸住宅 (公営住宅) は、一般の営利目的の民間賃貸住宅市場からは隔絶される結果、賃貸住宅市場が、政府の管理に服する社会賃貸住宅部門と一般の民間賃貸住宅部門の2つに分断される「二元的住宅システム (dualist housing system)」が成立する。

ところで、この二元的住宅システムでは、社会賃貸住宅は低所得の住宅困窮世帯を対象とするものに限定され、残滓化する。他方、所得の高い階層は当然持家を購入する。そして、中間所得層は、持家か民間賃貸住宅かの選択に迫られるが、民間賃貸住宅に対する政府の補助はないため民間賃貸住宅の質や規模は劣悪・狭小のものとなりがちであり、良質の住宅を取得しようとするれば持家以外には選択肢がない。さらに、これらの国々では、家賃や家主の解約に関する借家規制も弱いため (契約自由=個人の選択・責任に委ねられる)、賃貸住宅での居住は不安定になりがちだという問題もある。以上の理由から、中間所得層は無理をしてでも持家を取得しようとし、その結果、これらの国々では持家率が高くなるのである。

これに対して、住宅コストを必要に応じて社会的に負担するイデオロギーが支配的な国々では、異なった展開が見られる。ここでも持家に対する助成が行われるのは共通であるが、個人主義イデオロギーの国と異なるのは、賃貸住宅についても広範な政府の支援が行われる点である。民間賃貸住宅部門の全体を対象として、民間賃貸住宅の建設・補修への援助、非営利住宅の供給促進、借家人への家賃補助、借家人の居住を安定させるための法的枠組みの整備 (借家規制) がおこなわれる。また、社会賃貸住宅へのアクセスも、相対的に広い国民の階層に開かれたものとなる。その帰結として、一般の民間賃貸住宅と社会的賃貸住宅との法的・制度的な区別は最小化され、良質かつ多様な賃貸住宅から成る「統合的賃貸市場 (unitary rental market)」が形成される。この結果、中間層は賃貸市場においても良質な住宅を取得することが可能となり、持家か賃貸住宅かの選択はより中立的なものとなる。このような保有形態に中立的 (tenure neutral) な住宅選択が可能である結果、これらの国々では、持家率が相対的に低くなるのである。

ケメニーは、——それぞれにバリエーションがあることを断りつつも——前者の典型は

表 1 住宅システムと持家率

1 二元的 (dualist) 住宅システム：持家率が高い (%)			
国	持家	民間賃貸	社会賃貸
イングランド	66	7	27
アイルランド	78	9	14
米国	70	25	5

2 統合的 (unitary) 住宅システム：持家率が低い (%)			
国	持家	民間賃貸	社会賃貸
ドイツ	37	38	25
デンマーク	32	25	18
スウェーデン	40	20	23

(参考) 日本 (%)				
	持家	民間賃貸	社会賃貸 (公営住宅・公団住宅)	給与住宅
日本 (1993)	59.8	26.4	7.1	5.0
日本 (2003)	61.2	26.9	6.6	3.1

(出典) Kemeny (2001), 総務省統計局『住宅土地統計調査』。

アングロ・サクソン系の国々であり、加えて大多数の南欧諸国といくつかの北欧諸国（ノルウェー、フィンランド、アイスランド）もこれに該当すると述べている。他方、後者に属するのは、ドイツ、デンマーク、スウェーデン、オランダなどである（Kemeny 2001）（表 1）。

以上のケメニーの議論は、住宅保障システムの研究にとっていくつかの重要な示唆を与える。第 1 に、今日各国ではほぼ共通に持家政策がとられていること（Barlow and Duncan 1994）を前提とするならば、各国の住宅政策の違いは賃貸住宅供給における政府の関与にこそ現れることである（Kemeny 1995）。第 2 に、この賃貸住宅供給における政府の関与がもたらす最大の効果は、良質な住宅を獲得しようとする国民にとって賃貸住宅が持家と並ぶ対等の選択肢となること、つまり保有形態に中立的な住宅選択が可能になることである。第 3 に、各国の持家率の違いは、この保有形態中立的な住宅選択が実現されているかどうか依存することである。持家でも賃貸でも良質な住宅が獲得可能な国では持家率は相対的に低くなり、良質な住宅を獲得しようとするれば持家以外に選択肢がない国では当然のことながら持家率が高くなる。このように、各国の住宅システムを、住宅政策の基本イデオロギー－住宅市場の構成－住宅選択における保有形態中立性－持家／賃貸率という一貫したモデルでとらえることを可能にした点が、ケメニーのもっとも大きな理論的貢献である⁴⁾。

そしてこの議論は、上で確認したエスピノー＝アンデルセンの「脱商品化」の理論的含意

4) この点を借家法の比較分析にいかした研究として、佐藤（1999）。

と重なり合う。個人主義的解決は住宅の商品化の程度が大きく、社会連帯的解決では住宅の脱商品化が進行する。以上のことから、住宅保障システムの分析について、商品化／脱商品化を基本に、次のような整理を行うことが可能となろう。

住宅の脱商品化	小	大
支配的イデオロギー	個人主義的	社会連帯的
政府の介入	小	大
住宅市場	二元的	統合的
持家・賃貸の選択	非中立的	中立的
持家率	高	中

この整理を前提にすると、日本は多くの点で、「脱商品化」の程度が小さなタイプの特徴を典型的に備えている。住宅の取得は個人の自助努力に委ねられていること、社会賃貸住宅は住宅困窮者向けに公的に管理される住宅（公営住宅）として提供され一般の民間賃貸住宅市場とは隔絶されていること、一般的な民間賃貸住宅が中堅所得世帯が良質な住宅を取得する際の現実的な選択肢となっておらず（一般的に民間賃貸住宅の質は持家と比較して著しく劣り、例外的に良質な住宅の家賃は非常に高額である）、結果として持ち家の比率が高いこと、などである。

しかし他方、もう少し仔細に見ると、日本の住宅保障システムには、いくつかの固有の特徴も見られる。1つは、日本では、企業がその従業員に提供する住宅（社宅・給与住宅）が無視できないシェアを持っており、企業が日本の住宅保障システムの重要なサブシステムになっていることである。日本では、住宅の脱商品化の程度が弱いどころか、雇用市場に直結していることになる。もう一つは、日本は多くの点で脱商品化の程度が小さいにもかかわらず、強力な借家規制を継続してきたことである。これは、住宅の脱商品化を進める立場には適合的であるが、商品化の程度の強いシステムにとっては、異物であり、是正されるべき「逸脱」となる。ここに、借家規制の緩和が、日本の住宅政策をめぐる議論の中で繰り返し重要な論点として浮上する理由がある。

以上の点をふまえて、戦後日本の住宅保障システムの特徴を、より具体的に確認しておこう。

Ⅲ. 戦後日本の住宅保障システム

1. 戦後日本の住宅保障システムの基本的特徴

第2次世界大戦で日本の住宅は壊滅的な被害を受け、終戦当時の住宅の不足数は政府の推計では420万戸に達していた。この住宅不足をいかに解消するかが、戦後日本の住宅政策の最大の課題となった。この課題に対処すべく、1950年代前半には、地方自治体が国の補助金を得て公営住宅を建設する制度（1951年）、政府が設立した日本住宅公団が広域的に大規模な住宅建設を行う制度（1955年）、民間の住宅建設に対して政府系の金融機関である住宅金融公庫が低利・長期の資金援助を行う制度（1950年）が相次いで発足した。これら3つの制度は、公営住宅は低所得階層を対象として低廉な賃貸住宅を供給し、日本住宅公団は中低所得階層を対象に賃貸住宅と分譲住宅を供給し、住宅金融公庫はより所得の高い中間階層を対象に主として持ち家建設用に公的資金を援助するという階層的な役割分担を行いつつ、戦後日本の住宅政策の3本柱となった。

このような戦後の日本の住宅政策の特徴としては、以下の点を指摘できる（渡辺1962，原田1985a）。第1に、戦後日本の住宅政策の基調にあったのは、自助原則，すなわち、民間が自力で住宅を建設することを基本とする原則である（渡辺1962）。

このため、第2に、住宅保障のための政府の関与は必要最小限な範囲に抑制された。その特徴がもっとも顕著に現れたのが、公営住宅の位置づけである。戦後の日本では、公営住宅はあくまで、民間の住宅建設が回復の軌道にのるまでの一時的な「つなぎ」と位置づけられ（渡辺1962: 522-525頁）、その建設数は必要最低限の水準に抑制された。表2は、第二次世界大戦後のイギリス、ドイツ（旧西ドイツ）、日本三ヶ国について、住宅建設の中で社会賃貸住宅の建設が占めた比率を比較したものである。いずれの国でも住宅事情が深刻であった1950年代を比較すると、イギリスでは公営住宅（public housing, council housing）

表2 住宅建設に占める社会賃貸住宅の比率

年	イングランド&ウェールズ (公営住宅)	ドイツ ⁽¹⁾ (社会住宅)	日本 (公営住宅・公団賃貸住宅)
1945-49	76.8	—	7.4
1950-59	64.0	45.8	18.4
1960-69	43.2	28.8	9.1
1970-79	18.0	19.5	7.2
1980-89	3.5	11.6	4.3

(1) 旧西ドイツの数字。

(出典) 佐藤 (1999) 304 頁。

が全住宅建設戸数の64.0%、ドイツの社会住宅 (Sozialer Wohnungsbau) が45.8%を占めていたのに対して、日本では、公営住宅と公団借家をあわせても、18.4%にとどまった。

第3に、日本では、住宅手当 (家賃援助) 制度も欠けていた。公営住宅について特別の事情がある場合には家賃の減免制度が設けられ、また、生活保護の一部として住宅扶助の制度が設けられているが、その機能領域は限定的であり、イギリスの家賃扶助 (housing benefit) やドイツの住宅手当 (Wohngeld) に対応するような一般的・普遍主義的な住宅手当 (家賃援助) 制度は存在しない。このことは居住者の家賃負担を軽減する一般的仕組みの欠如という点で大きな問題であっただけでなく、借家人の家賃支払い能力の低さに合わせて建築コストが切り下げられた結果、民間賃貸住宅の質が全体として狭小・劣悪なものとなる結果を生じさせた点でも深刻な影響があった⁵⁾。

第4に、そのような中で政府が唯一例外的に集中的な政府資金の投入をおこなったのが、持家取得への支援である。政府は、1950年代以降、中間階層の持家取得を支援する政策を強力に推進した。住宅金融公庫による長期・低利の資金援助と日本住宅公団による分譲住宅の供給が、その中心的な施策であった。政府の積極的な持家政策の背後にあったのは、戦後の日本の経済復興と社会の再建のコアとしての中間階層を育成・安定させるねらいであった (平山 2006: 153 頁, Hirayama 2003)。持家取得の支援は、その後今日に至るまで、政府の住宅政策の一貫した方針である。社会賃貸住宅の数は少なく、また民間賃貸住宅の質は劣悪であるという状況の下で、政府が持家の取得を積極的に支援した結果、日本における持家率は、約60%の高い水準に達している (表3)。日本の持家率の高さについては、

表3 住宅保有形態の推移

(%)

年	持家	民間賃貸	公営住宅・公団賃貸住宅	給与住宅
1948	67.0		27.2 ⁽¹⁾	5.8
1958	71.2	18.5	3.5	6.7
1963	64.3	24.1	4.6	7.0
1973	59.2	27.5	6.9	6.4
1983	62.4	24.5	7.6	5.2
1993	59.8	26.4	7.1	5.0
2003	61.2	26.9	6.6	3.1

(1) 借家全体の比率 (33.0%) から給与住宅の比率 (5.8%) を減じた数字。

(出典) 統計局『住宅土地統計調査』(1993年以前は『住宅統計』)。

- 5) 2003年の住宅土地統計調査によれば、住宅あたりの延べ面積は、持家が121.67㎡であるのに対して、木造・設備専用の民間借家が48.94㎡、非木造・設備専用の民間借家が40.13㎡で、持家と民間賃貸の居住水準の差は大きい (なお、公営の借家は51.56㎡、公団・公社の住宅は48.98㎡、給与住宅は51.94㎡である)。総務省統計局 (2006) 参照。なお、住宅手当 (家賃補助) には、個々の居住者の家賃負担軽減機能だけでなく、借家人の家賃支払い能力を底上げすることを通じて、良質の賃貸住宅建設を促進する機能もある。佐藤 (1999) 186, 305 頁参照。

しばしば持家志向の強さが指摘されることがあるが、それは多分に、家族向けに良質の住宅を確保しようとすれば持家以外には選択肢がないという客観的状況の反映であり、そしてそれは戦後日本の住宅政策に組み込まれていたバイアスの必然的な結果なのである。

ところで、戦後日本の住宅保障システムには、以上のような基本的システムを補完する二つの重要なサブシステムが存在していた。一つは、企業による積極的な住宅福祉の提供であり、もう一つは強力な借家規制の存在であった。

2. 住宅保障のサブシステムとしての企業の住宅福祉

一般的に言って、日本では、企業が従業員の福祉の向上に重要な役割を果たしてきたが、その中で、企業による住宅福祉の提供は最も重要なものの一つであった。日本の企業は、従業員に対する低廉な賃貸住宅（社宅・給与住宅）の提供および従業員の持ち家取得に対する援助を行ってきた。

日本における給与住宅は、明治の近代産業の勃興期における紡績業および鉱山業の発展とともに現れる。これらの産業では、従業員に対して、職場に近接した住宅（寮）を提供することが行われた。しかし、一般的に言えば、第二次世界大戦までは、労働者の大半は一般の民間借家に住むのが通例であった（有泉 1956）。

企業による住宅福祉が大きく拡充される契機となったのは、第二次世界大戦中に都市部の重工業地帯（軍需産業の中心地）で労働者向けの住宅が逼迫し、それに対して企業が従業員のために住宅を提供するようになったことである。第二次世界大戦後は、深刻な住宅不足に対処するため、企業による住宅提供が一層拡充・一般化していく。1948年には給与住宅は全住宅ストックの5.8%をしめ、その後、その比率はさらに高まり、1958年には6.7%、1963年には7.0%に達した（上掲表3）。さらにこれと並んで、1960年代半ば以降、日本の企業は、従業員に対して住宅取得資金の低利での貸付や利子補給などを行い、従業員の持家取得を積極的に支援していくことになる。こうして、戦後の日本では、企業が住宅保障システムの重要なサブシステムとなった⁶⁾。

戦後の日本で、企業による住宅福祉が拡充された背景を、政策の主要アクターである政府・企業・労働組合ごとに述べると次のようになる。

まず、政府にとっては、民間の自力建設を住宅建設の基本とする立場から、各企業が民間資金を活用して住宅戸数を一戸でも多く増大させることは好都合であった（渡辺 1962:

6) 日本の企業の法定外福利厚生費における住宅関連支出が国際的にみて際立って高いことは多くの論者によって指摘されているが、このことを戦後福祉国家体制の日本の特質および土地・住宅政策の展開と結びつけて分析するものとして、金子（1991）参照。

538頁)。政府は1953年に給与住宅建設への住宅金融公庫からの融資の道を開き、その後、1950年代後半から60年代の高度経済成長期を通じ、この制度を利用して多くの給与住宅が建設された。企業による従業員の持家取得の支援も、持家の拡大による中間層の育成・安定化という政府の政策に適合的であった。

他方、企業の側では、戦後の深刻な住宅不足にもかかわらず公営住宅の建設戸数が限られているという状況の下では、企業自らが従業員のための住宅対策を行うことが必要であった(有泉1965)。同じ時期のヨーロッパでは、社会賃貸住宅の建設が活発に行われ、住宅の復興に政府が中心的役割を果たしたのに対して、日本では、民間企業がそれを代替する役割をはたしたことになる。また、戦争直後の住宅不足が一段落した後の時期についても、従業員に対する住宅福祉の提供は、質のよい労働者の確保、従業員に働きやすい環境を提供することによる生産性の向上、企業に対する忠誠の確保、良好な労使関係の形成、さらに資産価値としての土地取得が資金調達の際の担保として有利に働くといったメリットを企業にもたらした(西久保2007)。

見逃してならないのは、労働組合もまた、企業による住宅福祉の提供に積極的であったことである。日本では、労働組合が個別企業ごとに組織されていたため、組合の住宅に関する要求は、個別企業の労使交渉のレベルで、企業の提供する住宅福祉の向上に向けられることになる。企業による給与住宅の提供は、むしろ組合自身の要求でもあり、また1960年代後半から企業が従業員の持ち家取得に対する援助も活発化した際にも、組合はそれに積極的に追随した。

このような労働組合の姿勢は、実は、戦後日本の住宅保障システムの構築のプロセスで、単に組合ないし労働勢力が企業の住宅福祉を受容したという以上に重要なインパクトを及ぼした。戦後のヨーロッパにおいて、社会賃貸住宅の大量建設など政府の積極的な住宅政策を要求したのは、産業別組合を母体に全国的に結集した労働組合勢力とそれを背景とした社会民主主義政党であった⁷⁾。これに対して日本では、労働組合は、全国的・一般的な住宅政策のレベルでは、マクロな戦略を持って政府の住宅政策に影響を及ぼすことはなかった。大本(1991: 806頁)が伝える労働組合の全国組織のリーダーの回顧的な証言を引用すれば、「企業別組合が中心である労働組合の下では、安定的な大企業を中心に、住宅の問題は、社宅を提供するとか、企業の積立金をつかった住宅融資をする、そういうことである程度解決できた。つまり、ナショナルセンターに統一的な要求として結集しなくてもやれた。そのことが、一方で、労働組合が全国レベルで政府の住宅政策に影響を及ぼしえなかった

7) ヨーロッパ諸国の住宅政策の展開における社会民主主義勢力の影響力については、Barlow and Duncan (1994), Harloe (1995), Kemeny (1995) 参照。

こと、他方で、企業の提供する住宅福祉に個別組合が積極的であったことの理由になった」。

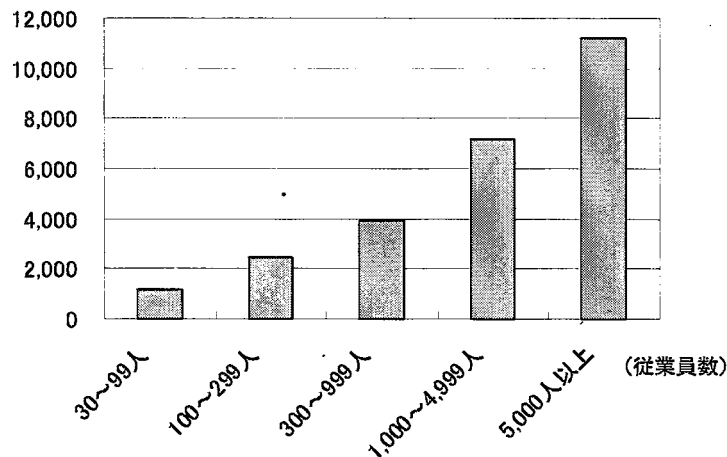
日本の企業は、使用者と労働者が個別企業のレベルで協調的な関係を取り結ぶ特徴を持っている。後藤（2001）は、戦後日本の社会統合を、ヨーロッパの福祉国家的な統合と対比させて、企業主義統合と特徴づけている。この社会統合形式は、労働者が、自分の属する企業の業績向上に努めることによって「パイ」を大きくし、企業への貢献度をめぐる労働者間競争に勝ち抜くことによって、そのパイのより多くの部分を確保するという道筋で自らの生活を向上させる論理を自発的に受容することによって成り立っている。労働者は企業を「業績＝福祉共同体」とみなし、労使の利害対立は後景に退いた。

企業による住宅福祉の提供は、確かに、政府による社会賃貸住宅の供給の少なさや住宅手当制度の欠如を代替する機能をはたした。しかし、このような住宅施策の不備自体、日本における企業主義的統合が、労働者の住宅に対する要求をミクロな個別企業レベルで発現させ、マクロな住宅政策全体のレベルで政府に効果的な影響を及ぼすことができなかったことの結果であった。

ところで、企業による住宅福祉は、戦後日本の住宅保障のサブシステムとして一定の重要な役割を果たしたことはまちがいないが、しかし同時に、それは、本来的にいくつかの重要な問題をはらむものでもあった。

第1は、企業規模による格差である。一般的に、企業が提供する福祉には大企業では手厚く、中小企業では条件が悪いという格差があるが、住宅福祉の分野でも、この傾向は顕著である（橘木 2005: 51 頁、西久保 2007）。企業規模が大きいほど、立地のよい場所に多数の住宅を保有し、また、従業員の持ち家取得に対する援助も手厚い。図1は、企業の規模

図1 企業の住居関係福利厚生費（従業員一人当たりの月額）（2002年）
（円）



（出典）厚生労働省『就労条件総合調査』（2002）。

別に、住宅に関する福利厚生費の従業員一人当たりの月額を比較したものである。企業の規模が大きいほど従業員一人当たりの金額が大きくなる傾向は顕著である。

第2は、正規従業員と非正規従業員との間の格差である。日本では、パートタイム労働者、一時雇用労働者、派遣労働者などの非正規労働者が多く存在し、とくに、1990年代以降の長期不況の中で企業が正規労働者を解雇し、非正規労働者に置き換えてきた結果、現在では、労働者全体の約30%、とくに女性労働者に限れば約半数が、非正規労働者である。そして企業福祉に関しては、正規従業員と非正規従業員との間に大きな格差がある(橋本 2005: 79 頁, 松浦 2007)。給与住宅の利用資格は、多くの場合、正規従業員に限定されている。また、持家取得の援助についても、同様である。企業の住宅福祉は正規従業員と非正規従業員の間に大きな格差をもたらしている⁸⁾。

第3に、企業による住宅福祉は、男性世帯主を優先するシステムとなっている。社宅については、世帯主であることを入居の条件としている場合が多い。世帯主は多くの場合男性であることを考慮すると、社宅制度にはジェンダー的なバイアスが組み込まれている。内閣府の調査委員会が2002年に行った調査では、社宅制度について、女性従業員割合および女性管理職割合と関係があるかどうかを分析した結果、女性従業員割合、女性管理職割合が低いほど、社宅制度の採用率が高いことが明らかにされ、これは、社宅が主として世帯主である男性に支給されるものであることを反映しているとの解釈が示されている(内閣府男女共同参画会議影響調査専門委員会 2002)。また、上に述べたように、企業による住宅福祉の利用資格には正規従業員と非正規従業員の格差があるが、非正規従業員には女性が多いことを考慮すれば、正規従業員と非正規従業員の格差はジェンダー格差と重なり合う。ジェンダー的な観点から見ると、企業の住宅福祉は、「男性稼ぎ主 (male breadwinner)」モデルとしての特徴を色濃く持っている⁹⁾。

第4に、企業による住宅福祉がもたらすもっとも重要かつ深刻な問題点として、住宅の確保が雇用依存するという点がある。企業が提供する住宅に居住する場合、雇用関係の喪失は、住宅の喪失に直結する危険がある。このリスクは、長期雇用を保証する日本型雇用システムの下では、その顕在化が抑制されていたとはいえ、潜在的には日本の住宅保障システムのもっとも脆弱な部分であり、無視できないリスク要因であった。エスピノーサ・デルセンの脱商品化指標が、労働者の生活を労働市場の影響から遮断する程度に着目し

8) 他方、深夜早朝営業、二交代・三交代労働、残業、遠隔地の現場作業、建設など事業が一定期間で終了することが明確なもの、転勤などを不可避とする職場などでは、非正規職員に対する住宅の提供(寮やアパートの借り上げ)が行われてきた。後に述べるように、この場合は、今度は、雇用の不安定さが居住の不安定さに直結するという問題につながることになる。

9) 日本の生活保障システム全体が「男性稼ぎ主モデル」のバイアスを持つことを指摘するものとして、大沢(2007) 参照。

ているものであるとするならば、日本の住宅保障システムは、労働者の居住を労働市場の影響から遮断するどころか、逆に、居住を労働市場に直結させるしくみであった。後にあらためてふれるように、このリスクが劇的に顕在化したのが、最近の雇用と住宅をめぐる状況である。

3. 借家規制

他方、日本の住宅保障システムのもう1つのサブシステムとして重要な役割をはたしてきたのが、家主による借家契約の終了（解約申入れ・更新拒絶）や家賃増額に対して借家人を保護する借家契約の規制（借家規制）であった。

借家法は、第1次世界大戦後の日本の資本主義の発展にともなう住宅問題に対処するため1921年に立法されたものである。同法は、借家権の安定に資するいくつかの制度のほか、家主の増額請求に対して一定の規制を加える制度（相当家賃制度）を導入した。また、1941年の法改正で、家主が借家契約の解約申入れや更新拒絶をするためには「正当な事由」がある場合でなければならないとする制度（正当事由制度）が導入され、借家人の居住の安定化が図られた（法制度の展開につき、渡辺1960；1962、佐藤1999）。

これらの借家規制は、第2次世界大戦直後の極端な住宅不足の時代から高度経済成長期の大都市における住宅不足の時期を経て現在にいたるまで、借家人の保護と居住の安定に大きな役割を果たし、日本の住宅システムの重要なサブシステムを構成するものであった。ここではさらに2点を指摘しておこう。

第1に、この借家規制は、次第に一般的・恒久的な制度としての性格を強めていったことである。正当事由制度が導入されたのは、第2次世界大戦中の住宅不足の時期（1941年）であり、また、この制度がもっとも大きな効果を発揮したのは、終戦直後の絶対的に住宅が不足していた時期であった。このことから、当初は、借家規制は住宅不足に対応するための一時的な措置であるとの理解がなされていた。しかし、住宅がそこに住む人びとの生活の基盤であるとするならば、その居住の安定を保護する必要は、必ずしも住宅不足の時期だけに限定されるものではない。かりに住宅が量的には充足されている時代であっても、転居に伴う経済的コストや、その住宅を拠点として形成されてきた近隣、育児・教育、職業、社会参加などのさまざまな社会生活上のつながりの喪失というコストを考えるならば、正当な理由のない解約申入・更新拒絶に対しては、借家人とその家族の居住を保護することにはじゅうぶん理由がある¹⁰⁾。借家法の正当事由制度および相当家賃制度は、その後の

10) 正当事由制度は、借家関係の終了について正当な理由（正当事由）が存在する場合には借家関係の終了を認める仕方であって家主の正当な利益の実現に配慮する一方、そのような正当な理由がない場合には借家関係の継

裁判所の判例の発展をふまえつつ、1991年に新たに制定された借地借家法の中心的な制度として受け継がれたが、このことは、借家規制が、住宅保障システムの一般的・恒久的なシステム要素であることを、あらためて確認する意義があった。

このこととの関係で第2に、この借家規制の発展にとって司法（裁判所）が果たしてきた役割の大きさが重要である。裁判所は、正当事由制度や相当家賃制度について重要な判例法理を発展させ、それが1991年借地借家法の内容として取り入れられていった（佐藤1999）。また、より目立たない地味な領域ではあるが、裁判所は、借家が適法に転貸されている場合に、もとの賃貸借契約が終了しても一定の要件のもとでは転借人が利用を継続できる可能性を開く判例ルールを発展させており、これも借家人の居住を安定させる意味を持っている（原田1985b: 369頁以下、広中1992: 294頁以下）。「規制」は、福祉国家を成り立たせる制度として「給付」とならぶ重要性をもつが（武川2007）、借家規制は、戦後日本の住宅保障システムの中では例外的に強力な福祉国家の制度であり、その担い手として司法（裁判所）が果たしてきた役割は決して小さなものではない¹¹⁾。

IV. 日本型住宅保障システムの現状：リスクの顕在化と市場志向的住宅政策

以上の日本型の住宅保障システムは、しかし現在、大きく変容しつつある。第1は、住宅システムの重要なサブシステムであった企業による住宅福祉がその問題性（リスク）を露呈したことであり、第2は、政府の住宅政策が、より市場志向的な住宅システムを構築する方向へと大きく舵を切ったことである。

1. 企業による住宅福祉の破綻

1990年代以降の長期的な不況の時期に、各企業は、生き残りをかけて、従業員の大幅な整理（リストラ）を実行した。あわせて、正規従業員数を減らしパート労働者や派遣社員など非正規従業員に置き換える動きも顕著に進んでいる。その後の景気回復局面でもこ

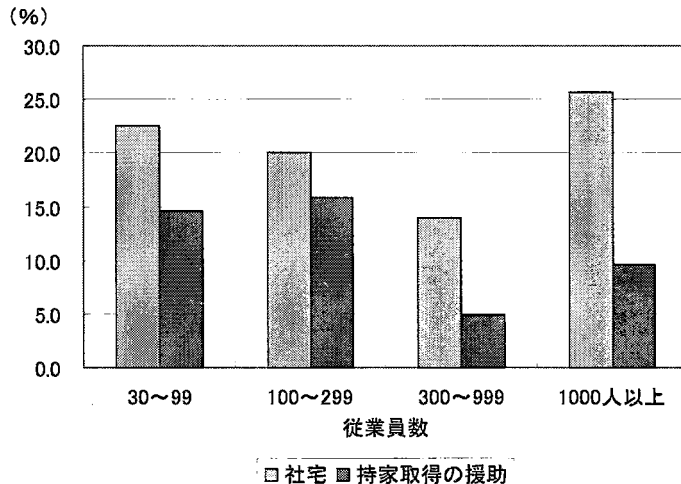
続を保障することによって、借家（住居）を中心として形成されてきた借家人およびその家族の社会活動や社会関係の継続・発展を保障する制度であることについて、佐藤（1998）参照。

11) 武川（2007）は、日本の福祉レジームの重要な特徴の1つとして、社会的規制が弱いことをあげ、そのなかで例外的に規制が強い分野として、解雇規制と借家規制をあげている（131頁、136頁注8）。この2つは、立法ではなく、司法（裁判所）が判例を通じて規制のルールを発展させてきた点に特徴があり、福祉国家における司法の役割という点から注目される。なお、日本の裁判所が果たしてきた政策形成機能についてはフット（2006）が幅広い考察を行っている。

の傾向は一層推し進められた¹²⁾。企業の従業員に占める非正規従業員の比率は、1990年の20.2%から、2000年には26.0%となり、2006年には33.2%にまで上昇している（総務省『労働力調査』）。戦後の日本企業は、従業員の長期安定雇用を実現してきたが、この戦後日本の雇用システムは大きく揺らぎ、そのことは、企業による住宅福祉の提供にも重要な影響を及ぼした。

第1に、企業が住宅福祉それ自体から撤退するという傾向が顕著である。厚生労働省が2002年に行った調査によれば、1997年時点で、社宅を提供しあるいは従業員の持ち家取得に援助を行っていた企業のうち、1997年から2002年までの5年間に、それを縮小した企業の割合は、社宅については回答企業全体の20.9%、持ち家援助については12.8%にのぼる。注目すべきは、従来、従業員に手厚い住宅福祉を提供していた大企業においても、社宅の提供や持ち家援助を縮小する傾向が顕著に見られることである（図2）。背景にあるのは、企業経営の合理化の要請、負債を減らすための不動産資産としての社宅・敷地の売却、雇用システムの見直しなどの事情である。実際、給与住宅の着工件数は、1994年で2万8000件近くあった給与住宅の着工が、2005年には8515件と3分の1以下にまで減少している（西久保2007）。この結果、住宅ストックに占める給与住宅の比率も90年代以降急速に低下し、2003年には3.1%にまで減少している（前掲表3）。

図2 1997～2002年の5年間に住宅福祉を縮小した企業の比率（従業員規模別）



（出典）厚生労働省『就労条件総合調査』（2002）。

12) 2004年3月の労働者派遣法改正によって、それまで労働者派遣の適用除外業務とされていた製造業務への労働者派遣が可能となったことが、この傾向をさらに促進した。

しかしより重要なのは、解雇による住居の喪失という問題（リスク）の顕在化である。企業による住宅福祉の前提は、いうまでもなく雇用の存在であり、そこでは安定した雇用が安定した住宅の確保と結びついていた。しかし、本来、企業による住宅福祉のシステムは、職（収入）の喪失が同時に住宅の喪失をももたらす過酷なシステムでもあった。とりわけ非正規労働のように不安定な雇用状態にある者が企業の提供する住宅に居住している場合には、そのリスクは深刻である。

職を失うことが居住の場の喪失に直結しているというこの問題は、すでに 1990 年代以降の日本のホームレス調査のなかで明らかにされてきた。それらの調査結果によれば、ホームレスになる前に社宅・寮・飯場などの労働に付随した住宅＝「労働住宅」に住んでいた人が多い。そのような「労働住宅」ルートによるホームレスという現象は諸外国のホームレスには見られない日本のホームレスの特徴の一つであり、そこには、雇用問題が住宅問題に直結するという日本の住宅システムの本質的リスクが示唆されていた（岩田 2000；2004；2007；生田 2007）。今日進行している派遣労働者・非正規労働者の「解雇＝寮などからの追い出し」という事態は、この日本型の住宅保障システムが本来的に内包していたリスクを劇的に示すことになった。

では、この時期にあって政府の住宅政策はどのような方向を目指しているのだろうか。

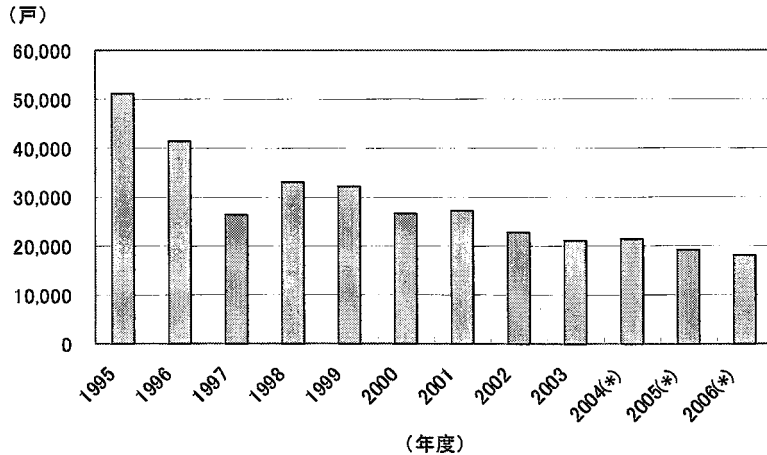
2. 政府の役割のさらなる縮小：市場志向的住宅政策

日本では住宅福祉における政府の役割が小さいことはすでに述べたが、近年の住宅政策の顕著な傾向は、ただでさえ小さな政府の役割がさらに縮小されたことである。公営住宅、住宅公団、住宅金融公庫という戦後住宅政策の 3 本柱は、現在、急速に解体しつつある。まず、公営住宅については、この間、建設数が大きく減少している（図 3）。建設数が少ないことは老朽化した公営住宅の建て替えも進んでいないことをも意味しており、公営住宅ストックの老朽化は急速に進行している¹³⁾。

もともと公営住宅のストックは十分ではなかったが、新規の建設が期待できない中で、近年政府がますます強調するようになったのは、既存の公営住宅の管理における「公平性」「効率性」、具体的には公営住宅を「真に住宅に困窮する者に的確に供給されるよう、その管理を一層適正に進めていくこと」である（国土交通省公営住宅管理に関する研究会 2003）。「真に住宅に困窮する者」としては、高齢者、障害者、ドメスティック・バイオレンスの

13) 国土交通省住宅局の資料（2004 年 10 月）によれば、建築後 30 年以上を経過している公営住宅は 95 万戸で、これは公営住宅ストック全体の 44%に達する。国土交通省住宅局（2004）。

図3 公営住宅建設戸数の推移



(注) 2004年度～06年度については実績見込みの数字。

(出典) 国土交通省住宅局監修『住宅・建築ハンドブック』各号。

被害者、ホームレス、母子・父子家庭、外国人などのカテゴリーが掲げられている。他方、そのような特殊なカテゴリーに該当しない者については公営住宅に入居できる所得基準は引き下げられ（2007年12月の改正公営住宅法施行令）、公営住宅の入居資格者は大きく縮減している。日本の公営住宅は、当初からストックが少なく国民の幅広い階層をカバーするものではなかった点で残滓的な性格を持っていたが、近年の政策の展開の中で、収入基準の引き下げ、対象者の特定のカテゴリーへの特化が進み、公営住宅の「残滓化」は一層進行している（平山2002）¹⁴⁾。

公団・公庫の役割も大きく変容した。とくに2001年5月に成立した小泉内閣の下で進められた特殊法人改革の影響は住宅分野も直撃し、2001年12月の特殊法人等整理合理化計画では、都市基盤整備公団¹⁵⁾は2005年度に廃止し、住宅金融公庫は5年以内に廃止することとされた。これをうけて、2004年7月にまず都市基盤整備公団が「都市再生機構」に改組された。住宅供給にける都市再生機構の役割は、①分譲住宅の供給事業からは撤退、②賃貸住宅事業は継続するが、その際、可能な限り民間事業者による賃貸住宅の建設を誘導・促進する形で業務を遂行し、賃貸住宅の建設を行う民間事業者が現れなかった場合に

14) そのことが引き起こす問題としては、入居希望が充たされないという問題のみならず、低所得の高齢者ばかりでコミュニティとして機能しない団地が増える恐れなども指摘されている（『朝日新聞』2007年12月26日、大本圭野氏のコメント）。

15) 日本住宅公団は、1981年から、住宅の供給のほか新規の大規模な宅地開発をも任務とする「住宅・都市整備公団」に改組され、さらに1999年に、住宅供給より都市整備に重点を置く都市基盤整備公団に改組されていた。

限り都市再生機構自らが賃貸住宅を建設することとする、③既存の住宅ストックについても可能な限り民間への売却に努め、それでも残る建物の管理については可能な限り民間の業者への委託を進めることとされるなど、その役割は大幅に縮小され、民間の住宅供給に対する補完的役割をはたすにとどまるものとされている¹⁶⁾。

さらに、戦後日本の住宅金融で大きな役割を果たしてきた住宅金融公庫も、2007年3月末に廃止された。従来の住宅金融公庫の業務の一部は新しく創設された「住宅金融支援機構」に引き継がれるが、その役割は、直接的な住宅金融ではなく、不動産証券化の支援業務（民間金融機関が住宅ローンの証券化を通じて資金の調達を容易になるよう支援する業務）を中心とするものに大幅に縮小されている。

こうして、公営住宅は残滓的な性格を一層強め、住宅供給や住宅金融の面での政府セクターの役割は大幅に縮減しつつある。

他方、政府は、このように住宅保障システムにおける公的部門の役割を縮小する一方で、民間の住宅建設や住宅流通、民間賃貸市場の活性化を促進する方向を強く打ち出している¹⁷⁾。たとえば、2005年9月の社会資本整備審議会住宅地分科会答申『新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて』では、①「これまでの公的資金による住宅及び住宅資金の直接供給を主眼とした枠組みをその根本から見直し、新たな制度的枠組みが構築されるべき」であるとした上で（「はじめに」）、②今後の住宅政策が目指すべき、国民が豊かさを実感できる住生活の姿として、i）良質な性能、住環境及び居住サービスを備えた住宅ストックの形成、ii）多様な居住ニーズの適時適切な実現、iii）住宅の資産価値の評価・活用、iv）住宅困窮者の安定した居住の確保の4点を指摘し（Ⅱ 2(2)）、当面重点的に講ずべき施策分野として次のような点をあげている（Ⅲ 2）。

(1) 市場重視型の新たな住宅金融システムの整備

消費者の需要に的確に民間金融機関が対応できるよう証券化市場の育成等を通じた市場環境の整備。具体的には、住宅金融支援機構による証券化支援業務の積極的推進、住宅融資保険制度の推進、証券化支援業務の枠組みで住宅の質の確保・誘導、民間では困難な融資への対応、住宅関連情報の提供、返済困難者対策等の業務等。

(2) 住宅市場における重点分野

住宅の質や流動性の向上を重視する観点から住宅取得促進税制や住宅の流通段階にかかる税

16) 都市基盤の整備の分野でも、都市再生機構の役割は、もはや自ら都市基盤を整備するのではなく、民間による再開発事業をバックアップすることに限定された。

17) 政府の審議会の文書としては、すぐ次に詳しく述べる2005年9月の答申のほか、2000年6月の建設省住宅地審議会答申『21世紀の豊かな生活を支える住宅・土地政策について』、2003年9月の国土交通省社会資本整備審議会住宅地分科会『新たな住宅政策のあり方について（建議）』が重要である。

制等の検証のほか、

①中古住宅流通・住宅リフォーム市場の整備（中古住宅流通の促進、定期借家やリバース・モーゲージを活用した持家資産の流動化、円滑な住替えを支援するための住宅の円滑な売買や持家の賃貸化の推進、税制による譲渡損失に対する配慮、将来の維持管理・流通に向けた新築時の質の確保、住宅リフォームを推進するための情報提供・評価手法の充実、耐震改修の促進）

②賃貸住宅市場の整備（賃貸借契約の適正化の推進、ファミリー向け賃貸住宅等の確保、不動産投資信託等の不動産市場の大きな変化を的確に捕らえた良質な賃貸住宅供給の事業環境づくり）

③マンション市場の整備（適切な管理・修繕等、円滑な建替え・撤去の既存の制度・支援方策の普及促進や改善、マンション流通市場の活性化や消費者利益の保護の観点から情報提供・評価の促進等）

(3)住宅セーフティネットの機能向上に向けた公的賃貸住宅制度の再構築

①住宅セーフティネットの再構築（公営住宅供給の適正化〔入居収入基準の点検、選考基準の適正化、公営住宅における定期借家制度（期限付き入居）の活用、公営住宅家賃の適正化、公営住宅の整備における民間住宅の買取り・借上げやPFI的手法による整備など幅広い民間活用の推進〕、公的賃貸住宅制度間の連携・弾力的運用による機能強化）、住宅セーフティネットの機能向上に向けた賃貸住宅市場の整備（(2)①②に加えて、民間賃貸住宅への入居制限を受けやすい者の居住支援、民間住宅を活用した家賃補助）

②地域政策への貢献等（略）

③将来世代に継承できる良質な社会資産の形成（略）

(4)市街地における居住環境整備の推進（略）

民間の住宅金融や住宅流通市場、賃貸借市場、マンション市場の整備を整備することによって住生活の向上を図る一方で、住宅困窮者の安定した居住を確保するためのセーフティネットの再構築を目指す内容となっている。

そして、以上のような一連の動きを総括する意味を持ったのが2006年6月に成立した住生活基本法である。同法の1条は法律の目的を次のように定める。「この法律は、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策について、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体並びに住宅関連事業者の責務を明らかにするとともに、基本理念の実現を図るための基本的施策、住生活基本計画その他の基本となる事項を定めることにより、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上と社会福祉の増進を図るとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」。今後の住宅政策の基本理念を定めるものであり、第2章（11条以下）では基本的な施策も定められている。この住生活基本法で注目されるのは、民間業者の位置づけである。1条の目的規定においてすでに「住宅関連事業者の責務」にふれられているが、7条の「国及び地方公共団体の責務」と並んで8条には「住宅関連事業者の責務」に関する

独立の規定がおかれている。市場（業者）の役割を重視するその基本姿勢は、上記の答申『新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて』の内容と平仄がっており、今日の住宅政策の基本的方向性をよく示している¹⁸⁾。

なお、借家規制については、1999年12月の「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」によって借地借家法が改正され「定期借家」制度が創設されたことによって、借家規制の大きな例外が設けられることになった（改正後の借地借家法38条）。新しい定期借家制度のもとでは、家主と借家人は一定の条件を満たせば正当事由制度の適用を排除し、賃貸借期間の満了とともに契約を終了させる旨の合意をすることが認められた。この法律を提案した政府の意図は、改正法の名称に示されているように、借家契約の規制を緩和することによって、良質な賃貸住宅の供給を増やすことである。これに対しては、借家人の居住が不安定になることを危惧する立場からの強い批判もあったが、激しい議論の末に立法化された。成立した定期借家制度は、上記の答申『新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて』のなかでも、随所で、民間賃貸住宅供給を促進する要となる制度として言及されている。定期借家制度は、その後住生活基本法にいたる一連の住宅政策「転換」の出発点に位置するものであったといえる¹⁹⁾。

V. 結び：商品化の徹底か、脱商品化への転換か

このような近年の住宅政策の動向は、どのように評価されるべきものであるのか。最後にこの点を述べて結びとしよう。

近年の住宅政策の前提にあるのは、日本では住宅事情が大きく変わりつつあるという次のような認識である²⁰⁾。すなわち、①単純に量的にみるならば、日本ではすでに住宅は余っている。確かに、2003年の住宅・土地統計調査によれば、世帯数が約4726万戸であるのに対して、住宅数は約5389万戸あり、数字的には大きく上回っている。②しかも、急速な少子高齢化の結果、今後も人口・世帯数の減少が見込まれる。③住宅戸数は足りているが、質という観点ではまだ不十分であり、とくに賃貸住宅の水準が低い。④ライフステー

18) 他方で、かねてより住宅基本法の制定を求める論者によって主張されてきた、居住者・国民の「居住する権利」「住宅基本権」を明示的に法律に書き込むことは、今回の住生活基本法では行われなかった。国民の「居住権」「住宅基本権」を基本におく諸外国の住宅基本法と日本の「住生活基本法」との比較として、海老塚良吉他（2008）参照。

19) 定期借家制度をめぐる議論状況と私見は、佐藤（2007）で簡潔に示しておいた。

20) たとえば、国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会（2005）、和泉他（2006）6-7頁（和泉洋人氏〔国土交通省〕発言）参照。

ジに応じた住宅ニーズと住宅ストックのミスマッチが顕在化している。⑤住宅困窮者は、低所得者だけでなく、障害者、DV 被害者、ホームレス、母子・父子家庭など多様化が進んでいる。以上の点は、住宅政策をこれまでのように建設戸数に重点をおいたものから、住宅の質の向上と多様なニーズへの的確な対応へと転換すること、つまり住宅政策を「量の確保から質の向上へと」へと転換することを迫っている。

このような認識自体はひとまず首肯できるものであるが、注意すべきはその「転換」の意味である。これまでみてきたように、住宅の金融・建設・流通の全般にわたって市場重視の考え方は際立っている半面、適切な住宅の確保に必要なコストを社会的に支援するという発想は希薄である。論ずべき点は多いが、ここではとくに重要な2点を指摘しておく。

第1に、一般的・普遍主義的な住宅手当（家賃補助）制度の導入は、今回も実現されていない。住宅手当（家賃補助）制度は、人びとが所得の多寡に依存せずに良質で家族構成にふさわしい規模の住宅を入手することを可能にする制度であり、欧米では、各国の住宅保障システムの根幹とも言える位置にある（Kemp 2007）。それは、住宅を「脱商品化」する最も効果的な手段であり、「量の確保から質の向上へ」と住宅政策を転換するためにも（とりわけ上記の③～⑤）不可欠の政策手段であったはずであるが、導入されなかった。

第2に、「住宅セーフティネットの再構築」の点でも、本来セーフティネットの整備には不可欠なコスト負担を正面から引き受けるしくみとなっていないため、その実効性には不安が残る結果となっている。⑤の「住宅困窮者の多様化」として、低所得者だけでなく、障害者、DV 被害者、ホームレス、母子・父子家庭の「社会的弱者」に適切な住宅を提供する必要を明確に打ち出していることは、非常に重要な点である。しかし問題は、その受け皿が用意されているかである。そもそも公営住宅等は減少傾向にあり、入居を希望しながら入居できない人が多く存在する²¹⁾。そのなかで、多様な社会的弱者のために公営住宅を活用しようとすれば、一般的な入居希望者の所得基準はより厳格に絞り込まざるを得ないし（前述の2007年12月改正公営住宅法施行令）、社会的弱者のカテゴリーに属する人びとにとってもいざ必要なときに空きがないということにもなりかねない。また、ホームレスやDV 被害者などのための一時宿泊施設の整備も日本は大きく立ち遅れている。さらに、本来経済的弱者や社会的弱者の住宅ニーズに直接的かつ広範な支援を与える手段であるはずの住宅手当（家賃補助）が導入されなかったことも決定的に重要な問題である。「住宅セー

21) たとえば、2005年度の全国の公営住宅の応募状況は、新築と空き家を合わせた9万6030戸の募集に対し、応募者数が94万9675人。中でも2000年以降新規の建設がない東京都は32.1倍と突出して多く、大阪府（15.7倍）、神奈川県（15.2倍）、埼玉県（14.7倍）、福岡県（12.1倍）など都市部は軒並み10倍以上の状況である。『朝日新聞』2007年12月26日。

フティネットの再構築」が、限られた公営住宅の入居資格者の絞込みに矮小化されてしまう危険は少なくない。

住宅のコストを社会的に支援しようとする志向が希薄な住宅政策の下で住宅システムの市場化が進められていくなれば、住宅の商品化は一層進行し、住宅の確保はますます国民の個人的な努力と資力に委ねられていくことになりかねない。住宅の商品化の強さ（脱商品化の弱さ）という点から言うならば、近年の住宅政策の動向は、「転換」というよりはむしろ、従来の住宅政策の基調の延長線上にあり、住宅の商品化の徹底ととらえるのがより正鵠を得ているように思われる。

現在、日本の住宅保障システムは、雇用打ち切りに伴う住宅問題、ホームレス問題、入居希望が殺到する公営住宅、持家と対等の選択肢としての良質の借家の不在といったさまざまな喫緊の課題への対応を迫られている。商品化を一層強めつつある日本の住宅保障システムが、かかる課題に効果的に対処しうるものであるかどうかには疑問の余地があり、むしろ、居住を雇用から切り離すことを含めて、住宅保障のコストを社会が適切に引き受ける——住宅の脱商品化を強める——方向での新しい住宅保障システムの構築という課題があらためて浮上しているように思われる。

参考文献

- 有泉亨編 (1956)『給与・公営住宅の研究』東京大学出版会。
- Barlow, James, and Simon Duncan (1994) *Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared*, Butterworth-Heinemann.
- 海老塚良吉・寺尾仁・本間義人・尹載善 (2008)『国際比較・住宅基本法：アメリカ・フランス・韓国・日本』信山社。
- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press (岡本 憲夫・宮本太郎監訳, 2001,『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房)。
- (1999) *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford UP. (渡辺雅男・渡辺景子監訳, 2000,『ポスト工業化経済の社会的基礎』桜井書店)
- Esping-Andersen, Gosta, ed. (1996) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*, London: SAGE (埋橋孝文監訳, 2003,『転換期の福祉国家』早稲田大学出版部)。
- フット, ダニエル (2006)『裁判と社会：司法の「常識」再考』NTT 出版。
- 後藤道夫 (2001)『収縮する日本型〈大衆社会〉：経済グローバリズムと国民の分裂』旬報社。
- 原田純孝 (1985a)「戦後住宅法制の成立過程」東京大学社会科学研究所編『福祉国家 6・日本の社会と福祉』東京大学出版会, 317-396 頁。
- (1985b)「賃借権の譲渡・転貸」星野英一責任編集『民法講座V』有斐閣, 295 頁以下。
- Harloe, Michael (1995) *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford: Blackwell.
- 平山洋介 (2002)「公営住宅制度の位置と性質について」都市政策 109 号, 37-48 頁。
- (2006)『東京の果てに』NTT 出版。
- Hirayama, Yosuke (2003) Home Ownership in an unstable World: The Case of Japan, in R. Forrest and J. Lee (eds.), *Housing and Social Change: East-West Perspectives*, London: Routledge, pp. 140-161.

- 広中俊雄 (1992) 『不動産賃貸借法の研究』 創文社.
- 本間義人 (2005) 「戦後住宅政策の終焉」 世界 2005 年 9 月号.
- 生田武志 (2007) 『ルポ 最底辺：不安定就労と野宿』 筑摩書房.
- 岩田正美 (2000) 『ホームレス/現代社会/福祉国家：「生きていく場所」をめぐる』 明石書店.
- (2004) 「誰がホームレスになっているのか？：ポスト工業社会への移行と職業経験等からみたホームレスの 3 類型」 日本労働研究雑誌 528 号, 49-58 頁.
- (2007) 『現代の貧困：ワーキングプア/ホームレス/生活保護』 筑摩書房.
- 和泉洋人・大竹文雄・八田達夫・野城智也 (2006) 「座談会・住宅政策の未来展望：新たな住宅基本法制の制定に向けて」 季刊住宅土地経済 2006 年冬季号, 6-21 頁.
- 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」 『現代日本社会 5 構造』 東京大学出版会, 125-167 頁.
- Kemeny, Jim (1981) *The Myth of Home Ownership: Public versus Private Choices in Housing Tenure*, Routledge and Kegan Paul, London.
- (1995) *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative perspectives* (London: Routledge).
- (2001) Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship, *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, pp. 53-70.
- Kemp, Peter A., ed. (2007) *Housing Allowances in Comparative Perspective*, Bristol: Policy Press.
- 国土交通省住宅局監修 『住宅・建築ハンドブック』 (年 1 回発行) 日本住宅協会.
- 国土交通省住宅局 (2004) 「住宅セーフティネットの現状と課題」 2004 年 10 月 15 日国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会基本制度部会資料.
- 国土交通省公営住宅管理に関する研究会 (2003) 『公営住宅管理に関する研究会報告書』 (2003 年 9 月 11 日).
- 国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会 (2005) 『新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて』 (2005 年 9 月 26 日).
- Kurz, Karin, and Hans-Peter Blossfeld (2004) *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, Stanford University Press.
- 松浦民恵 (2007) 『非正社員への福利厚生適用に関する一考察』 季刊家計経済研究 75 号, 24-32 頁.
- 宮本太郎／イト・ベング／堀橋孝文 (2003) 「日本型福祉国家の位置と動態」 エスピノーアンデルセン編 『転換期の福祉国家』 早稲田大学出版部, 295-336 頁.
- 村上あかね (2008) 「住宅取得のタイミングと職業・家族の役割：離散時間ロジットモデルによる分析」 理論と方法 23 巻 1 号, 39-55 頁.
- 内閣府男女共同参画会議影響調査専門調査会 (2002) 「雇用システムに関するアンケート調査報告書 (概要)」.
- 西久保浩二 (2007) 「福利厚生と家計：『格差』の視点から」 季刊家計経済研究 75 号, 9-23 頁.
- 大本圭野 (1991) 『証言』 日本の住宅政策』 日本評論社.
- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム：座標とゆくえ』 岩波書店.
- 佐藤岩夫 (1998) 「社会的関係形成と借家法」 法律時報 70 巻 2 号 27-32 頁.
- (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.
- (2007) 「定期借地・定期借家」 内田貴・大村敦志編 『民法の争点』 有斐閣, 242-244 頁.
- Sato, Iwao (2006) "Welfare Regime Theories and the Japanese Housing System," Yosuke Hirayama and Richard Ronald (eds.), *Housing and Social Transition in Japan* London: Routledge, pp. 73-93.
- 総務省統計局 (2006) 『日本の住宅・土地：平成 15 年 住宅・土地統計調査の解説』 日本統計協会.
- 橋本俊詔 (2005) 『企業福祉の終焉：格差の時代にどう対応すべきか』 中央公論社.
- 武川正吾 (2007) 『連帯と承認：グローバル化と個人化の中の福祉国家』 東京大学出版会.
- 八木寿明 (2006) 「転換期にある住宅政策：セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として」 レファレンス 2006 年 1 月号, 32-49 頁.
- 渡辺洋三 (1960) 『土地建物の法律制度 (上)』 東京大学出版会.
- (1962) 『土地建物の法律制度 (中)』 東京大学出版会.