

◆ 書 評 ◆

田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修

国立社会保障・人口問題研究所編『日本の居住保障

定量分析と国際比較から考える』慶応義塾大学出版会刊, 2021年

吉 弘 憲 介 (桃山学院大学)

本書の構成と論点

本書は、日本における住環境の保障をめぐる状況を、データと各国比較からちょう刻することを目的に編まれた編著である。日本は、他のOECD諸国と比較しても、社会保障支出にせめる住宅費が少なく、人々に健康で安全な住環境を提供する公的役割が小さい政府であると語られてきた。本書は、詳細なデータ分析から誰が居住保障の不足に直面しているのか、日本の現状に諸外国の事例は何を問いかけるのかを明らかにしようとしている労作である。

本書は大きく2部構成となっており、1部では日本の住宅に対する生活関係指標を通じたデータと、主に世帯構成や所得階級との相関を中心に実証研究がなされている。後半の2部では各国の居住環境をめぐる状況と政策対応について分析がなされている。

各章の概要

序章では、日本における住宅政策の方向性について、「人に対する補助」の不足と位置づけ、本書の内容についての概説が行われている。

第1章、坂東美智子氏による「社会保障としての住宅政策－住宅行政と福祉行政の手段と体系」では、日本における住宅政策の歴史的展開を整理している。先行研究でも語られるように、日本の住宅政策は長年社会保障から分離し、物理的住宅の供給に重きをおいて

展開されてきた。2000年代以降、人口減少や90年代以降の継続した地価下落を背景に、住宅政策についての見直しが行われるものの、住宅を民間所有中心とする基本方針が変更されることはなかった。この中で、近年、公営住宅は量的な縮小傾向が続いていることと、福祉目的の手当型住宅支援制度が国地方、特に地方政府を中心になされていることが整理されている。

第2章、渡辺久里子氏による「住宅費負担と貧困－現役世代へと広がる住宅困窮」では、国民生活基礎調査と全国消費実態調査を用いて、住宅費支出の家計における負担度を所得と年齢に分類し、それぞれの住宅困窮度合いの説明が試みられている。氏の説明では、1994年から2009年の間に全所得階級・世帯類型において住宅費負担率と住宅費過重負担率が上昇していることが示されている。デフレ期において、住宅費負担が高止まりする結果、日本の多くの居住者が相対的に高い負担を強いられており、近年、子供と現役世代に住宅困窮が広がっている実態を実証的に浮き彫りにしたと言える。

第3章、安藤道人・浦川邦夫・両氏の「居住の貧困」の所得勾配－所得低下に伴う住環境の剥奪とその多様性」は、日本における居住環境の剥奪指標を住宅土地統計調査の個票データを元に明らかにし、これが所得分布とどのように関連するのかを明らかにした実証研究である。膨大なデータを処理しつつ、日本の住宅環境剥奪指標が、所得と逆相関を示すことを明らかにしている。この点から、日本においても住環境の剥奪と所得とに密接な関係が有ることが示されている。評者の意見

としては、この関係に日本の住宅環境の最低供給水準までもが、市場化されている側面があることを強調しておきたい。

第4章、大津唯氏による「国際指標で見た日本の居住水準－低所得者への居住保障の脆弱性」では、国立社会保障・人口問題研究所による「生活と支え合いに関する調査」(2017年)の個票データを用いて、第3章とは別に、EU等の他国と比較可能な形での住宅の質的指標や剥奪指標が分析されている。ここでは、住宅費の家計負担がEU各国と比較しても突出して高い実態や、EU各国と比較した日本の住環境の特徴などが明らかにされている。日本の住環境の過密狭小問題は、近年、コロナ禍の中で強調されており、本章はこの問題を国際比較の論点からも裏付ける研究となっている。

第5章から第11章では、諸外国における混合市場ともいえる住宅という財に対して、居住保障を支えるための制度の成立背景と近年におけるその危機等が分析されている。

第5章、土橋康人氏による「イギリス－居住保障と市場の奇妙な相互依存」では、従来社会住宅(公営住宅)を政策の柱としてきたイギリスにおいて、1980年代に生じる保守主義新自由主義的展開から生じる「財産所有デモクラシー」の影響と、その後生じる居住保障の問題を扱っている。特に、近年では住宅私有化政策の結果、地価高騰が生じ、これが結果的に住宅手当の支出増圧力につながっていることを明らかにしている。

第6章、森周子氏による「ドイツ－「社会的市場経済」と変容する州・連邦関係」では、先のイギリスの事例と同様、2000年代以降の大都市部における地価の高騰と家賃高騰、その結果としての低所得者の住宅確保の困難を描いている。ドイツでは、市場による公正さへの問題に国家が積極的に介入することを前提とした社会的市場経済に基づき、低所得者の居住保障を確保するため、物理的な社会住宅の供給と、家賃補助制度が講じられている。ドイツにおける近年の興味深い動きは、一度分権化された社会住宅政策が、量的供給の拡充のため再び連邦に戻された点である。

同じように、2000年代以降に住宅政策の分権化を行った日本の政策動向を考える上でも、ドイツは注目すべき事例といえる。

第7章、小西杏奈氏による「フランス－歳出削減で揺らぐ「ユニバーサルイズム」」では、従来手厚く行われてきた社会住宅や住宅手当による住宅保証政策が、近年、マクロン政権以降進む歳出削減によって後退しつつある事実を分析している。特に、フランスにおいては、貧困世帯のみをターゲットにするのではなく、中間層を含め広い層に住宅保証政策の恩恵が及ぶように設計されてきた。また、それは「石への援助(社会住宅の供給)」と「人への援助(住宅手当を中心とした現金給付)」の2者によって構成されている。しかし、近年ではリーマンショック以後の不況期に膨張した住宅関係社会保障支出の削減が始まっており、ユニバーサルイズムを前提に設計されてきたフランスの住宅政策は、低所得者向けの政策へと選別化が進み、その要件も厳格化しつつあるとされる。

第8章、佐藤吉宗氏による「スウェーデン－社会住宅を持たない国の居住保障政策」では、スウェーデンにおける住宅政策が、低所得者だけに限定されたものではなく広くすべての所得階層に向けた政策として形成されていることが指摘されている。その主たる方法は、多くの国と同じく公営住宅と住宅手当が中心となるが、スウェーデンの特徴として公営住宅の家賃をベンチマークに実質的な家賃統制が存在することが指摘されている。しかし、1990年代以降、住宅市場が市場化される中で賃貸住宅が過少供給に陥り、スウェーデンでさえ低所得者への住宅供給は十分ではないとされる。グローバル経済の進展の中、都市の地価上昇は、福祉国家における住宅政策を難しくしていると言えよう。

第9章、倉地真太郎氏による「デンマーク－「自立」のための住宅セーフティーネット」では、普遍主義に基づくデンマークの住宅政策の展開が整理されている。特に、デンマークにおけるベーシックニーズとしての居住保障は、市民の基礎的生活基盤を公的に提供する手段となっていることが説明されている。

本章で特筆すべきは、多様な非営利住宅組織(BL)により提供されるデンマークの公的住宅システムである。市場化の圧力の中、多くの国で住宅保証が後退する中、デンマークでは中間組織の存在が住宅のアフォードビリティを守る防波堤の役割を負ったとする指摘は興味深い。土地と住宅という特殊な財市場において、単純な自由市場化が市場の失敗を生む一方、政府の直接供給以外に、非営利的経済活動が制度的バッファーとして機能している点は、今後、他の国の複合的な住宅市場を分析する際に重要な視点となると考えられる。

第10章、島村玲雄氏による「オランダ－自由市場化と社会住宅のターゲット化」では、デンマークと同様、多様な非営利組織を中心に提供される社会住宅供給と、補完的な家賃手当によって機能してきた。しかし、近年では住宅政策のターゲット化による低所得者向けサービスへの残余化、持ち家化の進展が進み、都市部における家賃高騰による住宅手当総額の増加が財政を圧迫しつつ有るとされる。

第11章、岡田徹太郎氏による「アメリカ－場所・場所・場所に合った政策」では、租税支出を介して提供される低所得者向け住宅開発による社会住宅の民間開発事業者による量的供給と住宅選択バウチャー制度による住宅手当政策の組み合わせについて論じられている。移民による一定の人口流入が存在するアメリカでは、州間、市間、郡間でも住宅政策におけるアジェンダは多様に変化する。このため、単一の政策モデルというよりも、住宅の量的供給と現金給付政策は、他の多くの国が行っているように車の両輪として機能していることを明らかにしている。この点は、日本の政策を考える上でも示唆に富む指摘といえよう。

終章においては、これまでの研究成果を各国比較の視点を加えながら振り返りつつ、他国と比較して日本で特徴的に生じる人口オーナス期における住宅保障政策のあり方について考察が加えられている。

## 若干の考察

以上が、本書の概要であるが、最後に、2点、本書全体の内容について評者の見解を付け加えたい。一つは、日本の量的分析に関して、である。EBPMを意識した部分である一方、第2部で行われたような政策の淵源たる政治の動きについての説明がやや不十分であったのではないかと考えられた。日本の住宅環境が、どのような政策過程・政治的意図のもとに編まれたのか、そして、それが量的問題とどのように有機的につながっていたのかについては、今少し本書で扱われても良い内容であったのではないと思われる。

2点目は、各国事例に関して、である。共通した問題として、都市化と地価の上昇が指摘される中、第11章では若干意識されていたが、住宅困窮の問題には空間的な疎と密が存在する。これは、土地が工業製品のような商品と異なる擬制商品であることから生まれる必然的運命である。それゆえ、空間の商品化には、歴史的に国家権力と資本の結託関係が不可欠であった。近年では、D.ハーヴェイら経済地理学者が提示している上記の論点について、財政学の領域から土地私有権の問題をより明示的に国際比較の軸に挙げることもあり得たと思われる。

ただ、そうした論点を除いても、本書が日本の今後の住宅政策を考える上で、基礎的な材料を提供するものであることは色あせてはいないと言えよう。