



新自由主義の政策改革と公共賃貸住宅

平山, 洋介

(Citation)

現代消費者法, 43(1):35-42

(Issue Date)

2019-06-15

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90006265>



特集 賃貸住宅をめぐる“今”を考える⑤

新自由主義の政策改革と 公共賃貸住宅

神戸大学大学院教授 平山洋介

戦後日本の住宅政策は、1950年代に体系化され、住宅金融公庫法（1950年）、公営住宅法（1951年）および日本住宅公団法（1955年）を中心手段とした。この「三本柱」は、「階層別供給」のシステムをつくった。住宅金融公庫は、長期・固定・低利の住宅ローンを供給し、中間層の持ち家取得を支えた。地方公共団体は、低所得者のために低家賃の公営住宅を建設・管理し、日本住宅公団は、大都市地域の中間層に向けて、賃貸・分譲の集合住宅団地を開発した。

階層別住宅施策の展開において、政府は、中間層向け持ち家の建設促進に力点を置いた¹。この傾向は、1970年代以降、より顕著になった。資本主義経済は、ドルショック（1971年）、オイルショック（1973年）などの危機に立て続けに直面した。日本では、経済の高度成長が終了し、低成長期が始まった。この文脈において、政府は、持ち家建設の推進を経済対策の一環として位置づけ、景気が悪化するたびに、公庫融資を拡大した。

賃貸住宅政策の主な手段となったのは、公営・公団住宅などの公共賃貸住宅の供給である。しかし、住宅政策が持ち家促進に傾く中で、公営・公団住宅の役割は、次第に狭められた。公共賃貸住宅の建設は、1950年代～1960年代では、増大していたのに対し、1970年代に入ると、減少し始めた。

さらに、資本主義経済の危機のもとで、「福祉

国家」批判が増大し、新自由主義の影響力が高まった。新自由主義とは——その定義に関する込み入った論争に深入りせず、多くの論者におおむね共通する見方をとると——資産私有と市場を制度フレームとし、そこでの人々の競争と企業家精神の促進が経済進歩を達成すると断言する経済・政治イデオロギーである²。このイデオロギーの普及に従い、多くの国の住宅政策は後退し、中でも低所得者向け住宅対策は大幅に縮小した。日本では、住宅政策の規模を削減する方向性が1980年代に示され、1990年代半ばになると、政府は、新自由主義の方針をより強く打ち出し、住宅の市場化に乗り出した。

小稿では、新自由主義に基づく政策改革によって公共賃貸セクターがどのように変化したのかを検討する。公営住宅は「残余化」し、その供給対象はより低収入の階層に絞られた。社会政策における「残余」の施策とは、中心的な施策では対処できない「余った部分」に対する対応を意味し、その実施は小規模かつ消極的である。日本住宅公団は、住宅・都市整備公団、都市基盤整備公団、さらに都市再生機構に再編され、その過程で、住宅事業を減らし続けた。さらに、都市基盤整備公団の設立は、家賃を市場家賃レベルに引き上げる施策ともなった。これは、公団住宅の「市場化」を意味した。すなわち、公共賃貸セクターは、「残

1 平山洋介『住宅政策のどこが問題か——〈持家社会〉の次を展望する』（2009年）。

2 e.g., Harvey, D. (2005) *A Short History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.

余化」と「市場化」によって、いわば引き裂かれた状況にある。この点を踏まえ、新自由主義の住宅政策を問い直すために、公営・公団住宅の変化をみることが、小稿の関心事である。

1 市場化する住宅政策

住宅宅地審議会は、住宅政策のあり方を検討し、建設大臣に答申する役割を果たしていた。その1980年の答申は、「住宅は、本来、市場で供給・配分される財・サービスであるものの、市場メカニズムにまかせていたのでは、そもそも市場が成立しない場合や市場が十分に機能しない場合など、……さまざまな問題を生ずる。このため、政府は国民生活の安定・向上を図るため、これを阻害するような問題があれば、その解消に努めるべきとの視点から、住宅の供給・配分などに適切に政策介入する必要がある」と指摘し、「市場の失敗」に対する政府介入の必要とその根拠を説明した³。

これに対し、1995年の答申は、新自由主義の新たな政策文脈の中で、「住宅サービスは私的に消費されるものである。すなわち、住宅サービスに対するニーズは、……千差万別である。どの程度の支出によりどのような住宅サービスを享受するかは、第一義的には個人の選択に委ねるべきものである」と述べ、住宅を私的消費の対象としたうえで、「より広く自由な市場の機能」を用いる施策展開を提案した⁴。

続いて、住宅土地審議会による2000年の答申では、「市場重視」の必要がより明確に主張された⁵。住宅政策の役割を市場との関係において定義し、「市場の環境整備」、「市場の誘導」、「市場の補完」に限定する考え方が示され、政府セクターに求められるのは、「市場の失敗」に対する介入ではなく、市場機能を下支えする仕事とされた。

中央省庁は2001年に再編され、住宅政策を所

掌していた建設省は、運輸省、国土庁および北海道開発庁とともに、国土交通省を新たに構成した。建設省の政策体系の中で、住宅政策は中心領域の一つとしての位置を占めていた。新しい国土交通省では、住宅関連施策の位置づけは下がった⁶。住宅政策を検討する場合は、住宅宅地審議会から社会資本整備審議会に移った。その2005年の答申は、「歴史転換点にある住宅政策の制度的枠組み」として、「市場」を重視する新たな計画体系のあり方を提起し、1990年代半ばから重ねられた政策検討の集大成となった⁷。

戦後住宅政策の根拠をつくったのは、1966年制定の住宅建設計画法に基づく住宅建設五箇年計画であった。しかし、住宅政策を市場化する方針が明確にされ、住宅建設計画法の役割は、第8期住宅建設五箇年計画を最後の計画として2005年度に終わった。住宅政策は画期を迎え、住まいの新たな法律として住生活基本法が2006年に制定された。この法律は、住宅供給の中心手段を政府主導の建設促進から市場利用に転換する方針を反映・形成した。住宅建設計画法は、政府と地方公共団体の責務を定め、住宅建設の目標戸数を示すことで、住宅政策の根拠を形成した。これに対し、新しい住生活基本法は、政府・地方公共団体だけではなく、民間の住宅関連事業者の責務を定め、住宅に関する市場領域の拡大を重視した。

住宅政策の転換に伴い、公共賃貸セクターは縮小した。公営住宅、公団賃貸住宅の着工戸数は、1972年の12万1160戸、8万6256戸をピークとして減少し始め、1980年代半ばには、それぞれ年間約4万5000戸、約2万戸となった。この着工量は、1990年代半ばまで、おおむね維持された。しかし、住宅政策の市場化が進み始めた1990年代半ばから、公共賃貸セクターの建設はさらに減った。公共賃貸住宅の着工の大半は建替え関連の着工とな

3 住宅宅地審議会『住宅宅地審議会答申——新しい住宅事情に対応する住宅・宅地政策の基本的体系はいかにあるべきか』（1980年）。

4 住宅宅地審議会『住宅宅地審議会答申——21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本的体系について』（1995年）。

5 住宅宅地審議会『住宅宅地審議会答申——21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について』（2000年）。

6 本間義人『戦後住宅政策の検証』（2004年）。

7 社会資本整備審議会『社会資本整備審議会答申——新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて』（2005年）。

り、用地取得を伴う新規建設はほぼ皆無となった。公営住宅、公団賃貸住宅の2018年の着工戸数は、1万2155戸、919戸にまで減少した⁸。

公共賃貸セクターの建設戸数が減ったとはいえ、ストックは少しずつ増えていた。しかし、公営住宅、公団賃貸住宅の管理戸数は、それぞれ2005年の約191万9000戸、2006年の約76万9000戸をピークとして減少に転じた⁹。公共賃貸団地の建替えでは、住戸数を減らすケースが増大し、さらに、敷地の一部を売却する事例がみられた。公共賃貸住宅のストックが減り始めたことは、その歴史の変換点となった。

2 残余化する公営住宅

新自由主義の政策改革によって、公営住宅は残余化した。この残余化は、突発的に進んだのではない。住宅政策の体系の中で、公営住宅制度は、その運営開始の直後から、周縁的な位置づけしか与えられなかった。この経緯の延長線上で、新自由主義の時代の公営住宅は、徹底的に残余化した。

公営住宅法は、1951年に制定された。政府は、公共セクターの住宅供給ではなく、民間住宅の建設を推進する方針をもっていた。これを反映し、公営住宅の建設は、終戦直後の深刻な住宅問題に対する一時的な対応とみなされ、必ずしも恒久的な施策としての位置づけを備えていなかった。法案を審議した1950年の衆議院建設委員会において、建設省住宅局長であった伊東五郎政府委員は、「根本的には戦前にありましたように、民間の貸家の供給ということに立ちもどらなければ、ほんとうに貸家政策というものは解決して行かないのでありますが、現在のところでは、貸家は公共団体が公共事業としてやる以外には事実上困難でありますので、その間のつなぎと申しますか、公営の住宅を、予算の許す限り、また建設、維持、管理の能力の許す限り、なるべく多くしばらくは建

設を続けて行く。そして将来は民営の貸家というものに移って行かなければならぬ」と述べた¹⁰。

公営住宅は、法制定の直後から残余化し始め、収入がより低い階層を対象とする方向に変化した。入居要件である収入基準のカバー率は、次第に下がった。カバー率とは、全世帯の中で、入居収入基準以下の収入の世帯、すなわち収入面での入居資格をもつ世帯が占める割合を指す。この数値は、1960年代初頭では60%に及んでいた。公営住宅の制度は、過半数の世帯に応募資格を与え、低収入者だけではなく、中間所得のグループをも対象とした。しかし、カバー率は下がり続け、1968年に40%、1973年では33%となった¹¹。

公営住宅法の1959年改正は、「収入超過者」に「明け渡し努力義務」を課し、収入が一定水準を超えた世帯は公営住宅に住むべきではないという考え方を明示した。これにあわせて、公営住宅を管理する地方公共団体は、収入超過者から割増賃料を徴収することが可能とされた。公営住宅の家賃設定は、建設原価から補助金を差し引いた額に基づく限度額の範囲内で地方公共団体が定める方式に立脚していた。割増賃料の導入は、家賃制度の改変を意味するようにみえる。原価主義の制度では、入居者の収入を家賃水準に関連づける方針は生じないからである。しかし、政府は家賃制度の基本に手を加えようとはしていなかった。政府の企図は、割増賃料の制度化によって、入居者を「本来」の対象者と収入超過者に分け、それぞれに対し、異なる原理の家賃を課すことで、公営住宅の支援が及ぶ「本来」グループの範囲を明示的に限定する点にあった。さらに、公営住宅法の1969年改正は、施策対象を絞る方針をより明確に示すために、「高額所得者」というカテゴリーを新たに設け、このグループに対する地方公共団体の「明け渡し請求」を可能にした。

低収入の住宅困窮者は数多く、公営住宅は少な

8 建築統計年報を参照。

9 建築統計年報を参照。

10 第7回国会衆議院建設委員会議録11号2頁。

11 国土交通省住宅局調べによる。

い。このため、公営住宅の需給ギャップが拡大した。これに対処する方法は、二つしかない¹²。一つは、公営住宅を増やし、需給関係の「実態」を調整する施策である。もう一つは、公営住宅が対象とする困窮者についての「制度」上の定義の操作である。公営住宅の守備範囲を狭めれば、その制度が対象とするグループの範囲内での需給関係は調整される。政府は、後者のアプローチをとり、より多くの困窮者に対応しようとするのではなく、制度上の整合性を保とうとした。その表れが、「明け渡し努力義務」、「明け渡し請求」制度の導入であった。

3 「カテゴリー」化という技法

公営住宅の役割は、新自由主義の政策改革の中で、ますます残余化した。公営住宅法の1996年改正によって、入居収入基準のカバー率は25%まで下げられた。入居対象者の絞り込みは、「制度」上の需給関係を操作する端的な手法であった。

バブル経済は1990年代初頭に破綻し、それ以来、長い経済停滞のもとで、公営住宅入居の希望が増えた。応募倍率は上昇し、2005年度では、全国で9.6倍、東京都で32.1倍、大阪府で15.7倍に達した。入居収入基準は一定に保たれていたことから、低所得者が増えるにつれて、カバー率は上昇し、2005年に36%となった¹³。このため、政府は、2007年の公営住宅法施行令改正に基づき、入居収入基準を下げ、カバー率を25%に戻した。公営住宅需要の増大という「実態」に対し、「制度」上の需要を減らそうとする施策は、需給ギャップに対応するための常套手段となった。

公営住宅法の1996年改正は、家賃制度を転換し、応能応益方式を導入した。新しい方式での家賃は、入居者の収入に応じて変わる「応能」と、住宅の規模・立地・老朽程度などの便益によって変化する「応益」の二つの側面から決められる。新たな制度の「応能」部分は、旧来の原価主義の家賃に

比べて、入居者の収入水準により適切に対応する機能をもつ。その一方、「応益」部分は、家賃制度における市場メカニズムの導入を含意した。

公営住宅は、「住宅に困窮する低額所得者」（公営住宅法1条）を対象とする点で、高い普遍性をもつ。しかし、公営住宅の制度は、残余化に従い、福祉関連の「カテゴリー」に合致する世帯を選び、入居させる傾向を強めた¹⁴。「高齢」、「母子」、「障害」などの社会福祉の対象分類指標を用い、施策対象を定義しようとする技法が、「カテゴリー」化である。その基本は、稼働力をもつかどうかによって、困窮者を分類する点にある。「高齢」などの人たちは、稼働能力を十分にはもたない、あるいは全くもたないがゆえに、市場住宅を自力では確保できないと認識され、したがって公的支援の対象となった。

公営住宅の「カテゴリー」化を最初に反映したのは、特定目的住宅の制度であった。それは、母子世帯向け、老人世帯向け、炭鉱離職者向け、特別低家賃、引揚者向けの住宅から構成される。建設省住宅局長による1965年の通知は、特定目的住宅の供給を重視する方針を示した¹⁵。この背景には、「カテゴリー」世帯の住宅事情の厳しさがあった。入居要件に「カテゴリー」を使用する政策は、それにあてはまる人たちの住宅安定を確保する意図を有していた。しかし同時に、公営住宅供給の「カテゴリー」化は、施策対象を狭め、制度の普遍性を減らす意味をもつ。福祉関連の「カテゴリー」にあてはまらない「単なる低所得者」が公営住宅に入居できる可能性は減った。

新自由主義の政策方針のもとで、公営住宅の対象を「カテゴリー」化する政策がさらに進展した。公営住宅は、単身入居を排除していた。しかし、1980年から高齢の単身者などに限って入居が認められた。これは、高齢単身が社会福祉の「カテゴリー」であることに関係した。公営住宅法の1996年改正では、入居収入基準が下げられたが、同時

12 平山・前掲（注1）。

13 国土交通省住宅局調べによる。

14 平山・前掲（注1）。

15 建設省住宅局長通知「特定目的公営住宅の取り扱いについて」（昭40住発107）。

に、高齢者などについては、カバー率の引上げが可能となった。公営住宅法施行令の2005年改正は、「精神障害者」、「知的障害者」、「DV被害者」の単身入居を認めた。これらの制度改革は、入居要件の「カテゴリー」化を促進した。

一方、公営住宅の入居要件の「カテゴリー」化は、制度の存続を支える効果を生んだ。政府は、住宅政策を市場化する方針を立ててはいるが、低所得者の住宅を確実に確保する唯一の手段である公営住宅制度の廃止には踏み切れない。中間層の人たちは、低所得者一般に公的援助を配分する施策を支持するとは限らない。しかし、「高齢」、「障害」、「母子」世帯に対する支援が社会・政治的な同意を得る可能性は高い。公営住宅の対象限定は、その残余化を推し進め、同時に、制度の根拠を確保するという矛盾した役割を果たした。

4 行政改革から特殊法人改革へ

低所得者向け公営住宅の建設は、国庫補助に基づき、社会政策の一環としての性質をもつ。これに比べ、大都市中間層のために賃貸・分譲住宅を供給する日本住宅公団は、財政投融资と民間資金

に依拠し——国から補給金を受けるため、独立採算制に基づくとはいえないが——採算制を重視する住宅事業を展開した。公団事業は、行政区域を超える展開を認められ、大規模な団地開発によって、住宅事情の改善に貢献した。しかし、住宅政策における持ち家重視の方針が確立するにつれて、公団住宅の役割は次第に限定された。公団は、賃貸住宅団地の開発を進める一方、1960年代半ばから、分譲住宅の供給を増大させ、公団分譲戸数は、1970年代後半には、公団賃貸住宅の建設戸数を上回った。

「大きな政府」の削減をめざす行政改革の検討は、1980年代に始まった。鈴木善幸政権（1980年～1982年）のもとで設置された第二次臨時行政調査会は、経済団体連合会元会長の土光敏夫を会長とし、行政改革による「増税なき財政再建」の必要を主張した。これに続いて、中曽根康弘首相は、土光を会長とし、日本経営者団体連盟会長の大槻文平を副会長とする第一次臨時行政改革推進審議会（行革審）を立ち上げた。

行政改革は、住宅政策に影響した。日本住宅公団は、1981年に宅地開発公団との統合によって

住宅・都市整備公団に再編された。第一次行革審による1986年の答申は、住宅政策のあり方として、公団事業を減らし、民間セクターによる住宅ビジネスの領域を拡大する方向を打ち出した。

この行政改革は、特殊法人改革に発展した。バブル経済の破綻に続く経済・政治危機の中で、特殊法人改革は速度を上げ、住宅・都市整備公団を対象に含めた。第三次行革審は1990年7月に発足し、1993年10月の最終答申では、特殊法人に関し、廃止などの見直しを求めた。これを受けて1995年2月に閣議決定となった「特殊法人の整理合理化について」では、住宅・都市整備公団は「分譲住宅については、民間でも実施可能なものからは撤退」とされた。これに続く1996年6月の閣議決定「特殊法人等の整理合理化について」は、住宅・都市整備公団を含む6つの特殊法人などの廃止を決めた。住宅・都市整備公団は、1999年に都市基盤整備公団に再編され、新しい公団は、分譲住宅事業から撤退した。さらに、小泉純一郎政権のもとで、特殊法人等改革基本法が2001年6月に制定され、同年12月の閣議決定「特殊法人等整理合理化計画」に基づき、都市基盤整備公団は、地域振興整備公団とともに、2004年に都市再生機構に転換した。新しい再生機構は、住宅事業をさらに減らすために、賃貸住宅の新規建設を原則として取りやめ、さらに、ニュータウン開発事業を廃止した。特殊法人改革によって、公団は、組織再編を繰り返し、その過程で、まず分譲住宅事業、次いで賃貸住宅の新規建設、ニュータウン開発事業から撤退した。この結果、住宅事業を手がける民間ディベロッパーは、公共ディベロッパーとの競争から解放された。

日本住宅公団から住宅・都市整備公団、そして都市基盤整備公団、さらに都市再生機構へと変化した名称は、この機関の事業対象の重点が「住宅」から「都市」の基盤整備に移ったことを表している。住宅事業を担う中心主体は民間ディベロッ

パーとされ、その下支えのための基盤整備が再生機構の任務となった。

公団住宅のシステムを解体したのは、新自由主義のイデオロギーだけではなく、システムそれ自体の破綻であった。イデオロギーは、それ自体として力をもつとは限らず、多くの場合、既存政策・制度の危機を触媒とする。公団住宅の政策・制度は、それ自身の「内側」から壊れ、台頭する新自由主義は、その危機に向けて、「外側」から介入した。

政府は、住宅政策を景気対策の手段として用い、住宅・都市整備公団をその枠組みの中に位置づけていた。これを反映し、住宅・都市整備公団は、バブル期とポストバブル期に土地を買い続け、挙げ句の果てに、経営悪化に陥った¹⁶。バブル期の政府は、住宅供給の不足が地価高騰をもたらすともなし、地価が上がるにもかかわらず、公団の用地取得を増大させた。バブル経済が崩壊すると、地価と景況の下支えのために、公団に用地を取得させる政策が続いた。バブルが拡大しても、破裂しても、公団の用地買収が続いた。そして、バブル経済の破綻によって、住宅・都市整備公団が買った大量の土地の事業化は困難になった。膨大な用地を借金で買った公団は、それを事業化し、販売できないのであれば、償還のために、他の事業からの収入を用いるか、新たな借入れを起こさざるを得ない。さらに、バブル期に公団が買った土地の市場価値は下がり続け、含み損が膨れ上がった。バブルの発生・破綻という異様な経済条件のもとで、住宅政策を景気刺激手段として位置づける政策方針に変化はなく、公団は、土地を買い続けることで、自身の経営を苦境に陥らせた。

5 市場家賃化した公団住宅

原価主義に基づいていた公団家賃は、都市基盤整備公団が発足した1999年から、市場家賃（近傍同種家賃）に転換された。公団住宅は、「公的な市場家賃住宅」という奇妙なタイプの住宅となった。

16 本間・前掲（注6）、金子憲「行財政改革と会計検査院——都市基盤整備公団の財務構造分析から」会計検査研究26号（2002年）201頁～213頁、山口不二夫「都市基盤整備公団の経営分析と土地保有機構、ナショナルトラストセンターへの可能性——三井不動産㈱との比較を通じて」青山国際政経論集59号（2003年）145頁～188頁。

公団家賃は、市場家賃化の以前から、繰り返し値上げされていた。最初の家賃値上げ（1978年）は特に大幅で、法廷闘争を招いた¹⁷。建設原価から算定される家賃は、原価が不変であるため、原理的には、値上げされない。しかし、地価上昇などのために、建設年の新旧による家賃水準の差が生じた。政府・公団は、家賃値上げから得られる資金によって、新しい住宅の家賃を抑制し、新旧家賃の不均衡を是正するという論理を組むことで、家賃改定に踏み切った。この最初の値上げを含め、市場家賃化までに、5次にわたる値上げが実施された。原価家賃を市場家賃レベルに一気に引き上げることは、大規模な摩擦を引き起こし、実行可能性を伴わない。家賃値上げの1970年代末からの繰り返しは、公団家賃を近傍同種家賃に次第に近づけ、1999年の市場家賃化を支えた。

都市基盤整備公団が設立され、公団家賃が市場家賃となってから、また、都市再生機構の創設以降も、公団家賃と近傍同種家賃をすり合わせる作業が定期化し、家賃値上げが繰り返された。政府は、再生機構の経営改善を重要課題とした。バブル経済のピークとその前後での公団の土地購入は、経営悪化の深刻な原因となった。ニュータウン事業などは赤字であった。再生機構の収益の中心は賃貸住宅経営から得られた。これらの点から、再生機構は、経営改善のために、家賃値上げを重視した¹⁸。家賃上昇による収益は、家賃を支払う入居者のための住宅管理・修繕の改善に結び付くとは限らず、負債削減などの経営改善に使われた。家賃改定の繰り返しは、過去の事業・経営失敗のコストを入居者に転嫁する意味をもっていた。

6 新自由主義を超えて

最後に、問われるべきは、公共賃貸セクターを縮小する施策をこのまま持続することがはたして合理性をもつかどうかである。日本はすでに超高齢化し、高度成長の再現を見込めない段階に

入っている。この超高齢・脱成長社会の将来の安定に向けて、住宅政策はより重要な役割を果たすことが期待される。公営・公団住宅を減らす政策の根拠の一つとして、人口減少がしばしばあげられる。しかし、どういう人口が減少し、どういう人口が増えるのかをみる必要がある。労働市場の規制緩和は1990年代末に本格化し、そのときに非正規就業者となった人たちは、今、高齢期に向かう途上にある。彼らの多くは無年金で、加齢につれて、住宅安定の確保は難しくなるとみられる。貧困状態の高齢者がすでに大幅に増えている。増大したワーキング・プアは、就労していても、低収入で、劣悪な住宅にしか入居できず、しかも、社会福祉の「カテゴリー」にあてはまらないがゆえに、公的支援をなかなか得られない。配偶者をもたない人たちは、低所得であるケースが多く、さらに、労働市場、社会保障などで、不利な位置にある。生涯未婚率が上昇し、単身世帯、母子世帯が増える状況は、住宅確保に関する公的支援を必要とする人たちの増大を示唆する。貧困状態の子どもが増えたことは、すでに知られているとおりである。政府は、階層別住宅施策を組み立てる中で、中間層の持ち家取得に対する支援を特に重視した。しかし、中間層は次第に縮小し、その住宅購入の促進ばかりに力を入れる政策の根拠は不明瞭になった。高齢者、障害者、母子世帯などの住宅安定のために、住宅セーフティネット法（住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律）が2007年に制定され、その2017年改正は、民営借家の空き家を活用する方針を示した。しかし、この制度は、補助金の規模が小さい点などから、少なくとも現時点では、ほとんど実績をあげていない¹⁹。

先進諸国の住宅政策は、社会賃貸住宅の供給を中心手段の一つとしてきた。社会賃貸住宅とは、何らかの公的援助を伴い、自治体、公的機関、民間非営利組織、民間家主などの多様な主体が供給

17 多和田栄治『検証公団居住60年——＜居住は権利＞公共住宅を守るたたかい』（2017年）。

18 坂庭国晴「UR家賃「改定」問題と都市機構の財務状況」経済244号（2016年）146頁～156頁。

19 平山洋介「住宅保障政策を問いなおす」世界897号（2017年）179頁～191頁。

する、市場家賃より低い家賃の借家を指し、その入居者は、自治体などの公的セクターによって選ばれる。公共賃貸住宅は——その家賃が市場水準未満であれば——社会賃貸住宅の一種である。

新自由主義の影響下の多くの先進諸国では、社会賃貸セクターに対する公的支援が減った。しかし、政策転換のインパクトの程度と内容は、決して均質ではない²⁰。住宅政策の重要な特質は、過去の成果物が存在し続け、現在と未来の住宅事情に影響する点にある。住宅領域における新自由主義の改革は、国ごとに固有の政策経緯に応じて異なる結果を生んだ。

西欧諸国の多くは、1960年代頃まで、社会賃貸住宅を大量に建設した。そこでは、住宅の市場化が進む一方、すでに蓄積された社会賃貸住宅のストックが残っている。たとえば、2010年代前半のデータによれば、社会賃貸住宅が全住宅に占める割合は、オランダでは34.1%、デンマークでは22.2%、フランスでは18.7%、イギリスでは17.6%に及んだ²¹。これに対し、日本では、公共賃貸住宅の供給は小規模で、制度創設の当初から、残余化に向かっていった。そこに新自由主義の政策改革が加わることで、日本の社会賃貸セクターは徹底的に弱体化した。さらに、公団住宅は、市場家賃化によって、社会賃貸住宅とはいえなくなった。公営住宅のみが社会賃貸セクターを構成し、その戸数は、2013年の住宅・土地統計調査によると、全住宅戸数の3.8%にすぎない。

超高齢・脱成長社会を形成する日本の将来に向けて、公共賃貸住宅を減らすのではなく、少なくとも保全し、むしろ増大させる政策を選ぶべきではないか。住宅政策の展開は、財政支出を伴う。しかし、それは、「投資」としての役割を果たし、貧困「予防」の機能をもつ。住宅政策向け支出が高い合理性を備える点が評価されてよい。社会政策の中で、たとえば所得保障の施策は、所得フローを供給するのに対し、公共賃貸住宅をつくる

政策の成果は、物的ストックとして蓄積される。所得保障は、貧困に対する事後対処をめざすのに比べ、住まいの安定は、貧困予防のインフラストラクチャを形成する²²。

イデオロギーとは、多面の役割をもっているが、しかし、その中心は「自然化」である。新自由主義のイデオロギーは、住宅に関する政府の任務を縮小し、商品化と市場化を進めることを、当然で、適切で、望ましいとし、理由を問うことなく、「自然化」する役目を担った。政策形成には、イデオロギーが必ず影響する。しかし、それが限度を超えてはならない。住宅政策をはじめとする公共政策の検討では、社会変化の実態をとらえ、それに基づき、より合理的な手段をとるという「正攻法」を守る必要がある。日本では、公共賃貸住宅をものは建てないことが「当たり前」とされ、「自然化」している実態がある。フランス、イギリスなどは、世界金融危機を契機として、持ち家を取得できない世帯が増えたことから、社会賃貸住宅の建設を再び増やした。中国、韓国などは、主に若年層の住宅安定を確保する必要が高まったために、公共賃貸住宅を大量に建てる計画を策定した。超高齢・脱成長社会を形成する日本では、イデオロギーの呪縛から逃れ、将来に向けて、市場化に傾斜する住宅政策のあり方を見直し、社会的に利用可能な住宅ストックの形成に投資する必要性が大きい。

(ひらやま・ようすけ)

20 Forrest, R. and Hirayama, Y. (2009) The uneven impact of neo-liberalism on housing opportunities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(4), 998-1013.

21 経済協力開発機構 (OECD) 公表の統計による。

22 平山・前掲 (注19)。