

Kemeny の住宅システムの類型論の事例分析

高 斗 甲

- I. はじめに
- II. 理論的な論議
 - 1. 住宅システムの類型論
 - 2. 社会賃貸セクターと民間賃貸セクターの関係
 - 3. 政府と非営利部門の役割
 - 4. 研究の分析フレーム
- III. オランダの住宅政策
 - 1. オランダの住宅政策の概要
 - 2. 持家、社会賃貸セクター、民間賃貸セクターの変化推移
 - 3. 政府と非営利部門の役割
- IV. イギリスの住宅政策
 - 1. イギリスの住宅政策の概要
 - 2. 持家、社会賃貸セクター、民間賃貸セクターの変化推移
 - 3. 政府と非営利部門の役割
- V. 結 び

I. はじめに

住まいはすべての人々の基本的で生存に必須の権利であるが、住宅を提供する方式は国家ごとに異なる。ある国での住宅は衣食住の一つとして認められ、国家がすべての国民に住居権を安定的に提供することが必須という考え方を持つが、別の国では住宅は一つの商品と見なされ、需要と供給の法則により価格が決定され、市場を通じて供給されるものと考えられている。このような差はどこでなぜ発生するのか？ この質問に対する答えは、福祉国家の性格が国ごとに多様だということと同じように、多様であるだろう。既存の研究では諸国家間の住宅政策の違いは、産業化の程度（Donnison & Ungerson, 1982）、都市化と人口の増加の速さ（Burns & Grebler, 1977, p. 29）、段階的過程（Boelhouwer & van der Heijden, 1992）、組合主義（Lundqvist, 1992）の影響力の差などでそれぞれ説明されている。しかし、このような一連の要因は福祉国家間の住宅政策の差異点を説明するには十分ではない。すなわち、産業化論と都市化論は先進国と低開発国の差を説明できるが、先進国間の差を説明できないからである。

今日にいたる住宅政策についての理論的開発とそれに対する経験的研究は、他の福祉システムの問題に比べて不十分である。この点に対してスウェーデンの学者であるジム・ケメニー (Jim Kemeny) は「住宅研究者らが主に实际的な問題や枝葉末節的な政策的要求を扱う研究課題に留まるから、理論的な裏付けを提起して発展させることができなかった」(O'Neill, 2008, p. 164) と指摘した。ケメニーはこのような脆弱な住宅分野の理論をより確固たるものにするために長い期間にわたって行われた多数の研究を通じ、住宅政策に対する一連の体系的な理論化を完成させることができた。しかし、彼の住宅理論は多少複雑で、その理論を検証するほどの量的資料が豊富でなかったという限界がある。また、比較研究が持っている標本数が少ないという限界のため、ケメニーの賃貸システム論に対する経験的な研究はこれまであまり進まなかった。最近、ケメニーは「The Really Big Trade-Off between Home Ownership and Welfare (Kemeny, 2006(a))」, 「Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market (Kemeny et al., 2005)」, 「Corporatism and Housing Regimes, Housing (Kemeny, 2006(b))」という経験的研究を発表した。しかし、福祉国家全体を対象にした比較研究というより、少数国家に関する事例研究が中心であり、彼の理論全体に対する統合的な適用でなく、理論の一部分に対する検証の次元に留まるという限界を持っている。

このように今までの住宅政策に対する研究は、理論に基づいた経験的な研究が不十分で、多数の国を扱った比較研究ではなく、少数の国に対する事例中心の研究に留まるものが大多数だった。したがって、本研究はこのような住居研究が持つ限界を多少なりとも補完するために、住宅政策において代表的理論といえるケメニーの賃貸システム論の二つの類型を、オランダとイギリスを事例で検証をしようと思う。つまり、ユニタリズム (Unitary Rental Model) を代表する事例としてオランダを選び、デュアリズム (Dualist Rental Model) を代表する事例としてはイギリスを選んで調べたい。この両国を選んだ理由は次のようである。まず、オランダとイギリスはヨーロッパ地域に含まれるから巨視的な環境体系から影響力を統制できる。二つ目に、オランダとイギリスは政府の介入が強く社会賃貸セクターの比率が高いという共通点を持っている。三つ目に、オランダとイギリスはヨーロッパにおいて人口密度が高い国で、オランダは442人/km²、イギリスは235人/km²である。このような共通点を持った二つの国がいかなる差によって、互いに異なる住宅政策の経路を踏んできたのかを見るならば、今後の研究にあたって意味があると考えられる。

II. 理論的な論議

1. 住宅システムの類型論

戦後の先進諸国に出現した福祉国家は住宅政策の体系を編成し、住宅システムの構築を主導した。資本主義経済という環境は先進諸国に共通する。しかし、住宅問題に対する福祉国家の対応は

一様ではなく、異なるタイプの政策を形成した。住宅システムの展開過程を見るには、それが類似性を持つと同時に、多様性をともなう点に注目する必要がある（Doling & Ford, 2003; Ronald, 2008）。

ケメニーはアングロサクソン諸国と西欧諸国を対象として住宅システムの類型論を展開し、その理解の仕方に貢献した（Kemeny, 1992, 1995, 2001, 2006）。彼は賃貸セクターの構成に着目し、それを指標として住宅システムの性質をデュアリズム（Dualist Rental Model）とユニタリズム（Unitary Rental Model）という二つの類型に大別するモデルを提示した（Kemeny, 1995）。この類型を導き出すのは、社会賃貸セクターと民間賃貸セクターとの関係のパターンである。社会賃貸セクターは政府・自治体・公的機関・民間非営利組織などが供給する借家から成り立つ。その家賃は原価家賃として設定され、利潤を含まず、低廉である。これに対し、民間賃貸セクターを形成するのは市場家賃の借家である。デュアリズムとは、社会賃貸セクターを残余化し、民間賃貸セクターから分離する方針を意味し、ユニタリズムは双方のセクターを統合して賃貸住宅市場をつくる方針を指す（平山洋介, 2009, 95頁）。

2. 社会賃貸セクターと民間賃貸セクターの関係

デュアリズムは政府が社会賃貸住宅を奨励しない国に見られる¹⁾。このような国の社会賃貸住宅は国営化されたり民間賃貸セクターから分離することによって、民間賃貸セクターと直接的かつ開放的な競争に置かれなくなる（Doling, 1997, p. 200）。これは政府が住宅に対する需要が増加する時、社会賃貸住宅の供給を増やせないように圧力を加えたり、社会賃貸住宅の水準を低くして利用の可能性を減少させることによって需要を低下するように作る（Kemeny, 1995(a), p. 51）。また、デュアリズムを住宅政策基準で採択した国々は初めから意図しなくても住宅所有（home ownership）を保護したり促進する形態に進むことになる。

これに対し、ユニタリズム¹⁾を採択した国々は社会賃貸住宅を奨励する。社会賃貸住宅が民間賃貸住宅と競争するのに必要な一定の時期が必要で、その時期が過ぎれば二つの賃貸の形態が単一な市場で競争をすることになる。このような時期をケメニー（1995）は成熟過程（maturation process）と呼んでいる。賃貸市場で社会賃貸住宅が相当な持分を占める成熟期になれば、社会賃貸住

1) 一方、ケメニーは1995年に賃貸市場に対する理論を展開する時、単一賃貸市場（Unitary rental market）と統合賃貸市場（integrated rental market）という二つの用語を混用して使った。しかし、Kemeny et al. (2005) の論文では二つの用語を差別的に使った。すなわち、単一賃貸市場は基本的な規則（ground rule）を遵守するように促進し、そのような競争が可能となる。そして統合賃貸市場は非営利賃貸組織が単一賃貸市場で十分に発展して成立し、その結果、攻撃的規制や特殊な保護あるいは責任なしに営利追求賃貸と十分に効率的に競争できるようになることをいう（2005, p. 856）。本論では非営利部門だけを集中的に扱うことではないので、二つの用語を区分なしで使うが混沌を避けるために特別な場合以外に単一賃貸市場で統一する。

宅は民間賃貸住宅と供給の面で競争をすることになって、賃貸住宅全体の市場価格を低くする役割をすることになる。その結果、全体的に住宅の賃貸費用が上昇することを防ぎ、個別住居費が安定するため住宅所有奨励政策を相対的に制限する結果になる。

3. 政府と非営利部門の役割

ケメニー（1995(b)）は非営利部門の役割によって賃貸部門を構成する二つの類型論の差が現れると主張した。Kemeny (2005, p. 857) によれば、「営利賃貸住宅とは収益を極大化しようとする住宅所有者が提供する住宅をいい、非営利賃貸住宅とは賃貸料の水準が費用を代替する (cover) ように設計されて余剰が発生すると再投資をすることになる住宅」だという。とはいえ非営利住宅の提供者が営利極大化を追求する提供者に比べて無条件に低い賃貸料を設定できるわけではない。ユニタリズム市場で非営利賃貸住宅はすべての国民の利用が可能である。しかし、デュアリズムで非営利部門は貧困層にだけに制限される傾向がある。Bengtsson & Kemeny (1997) は前者を「普遍的利用 (general use)」, 後者を「制限的利用 (special use)」と呼んでいる²⁾。デュアリズムの国は政府支援が必要な世帯に住宅を提供するそれ自体で民間が主導権を持つ政策を取るが、ユニタリズムの国は民間あるいは非営利提供者³⁾が大規模な社会住宅を提供する時に住宅政策がさらに容易になるので、利用者の資産調査をしないで住居支援をすることになる。もし政府が厳格な資産調査をして社会住宅提供者を強く統制するならば、非営利賃貸住宅は公共賃貸部門で統合されて市場から分離することになる (Kemeny 2005, p. 856)。このような時、デュアリズム市場構造が発生する。

デュアリズムは二種類の異なる賃貸権の形態を生むことになる。一つは私的で営利追求形態であり、他の一つは公共所有の非営利形態である。しかし、ユニタリズムは住宅市場に非営利賃貸が漸進的な適応をするように非営利企業を保護し、ある程度適応すれば補助金支給と規制をすることになる。この賃貸市場政策の目的は市場賃貸の水準をコントロールするために非営利住宅企業を奨励することであり、居住の標準に対する規範を定めて、住宅市場バブルと高収益投資の機会によって賃貸市場で民間資本が離脱することで発生する住宅不足現象を予防することにある (Kemeny, 1995)。

なお、Kemeny は「低い住宅所有率が見られ福祉国家には住宅賃貸に対する社会的構成⁴⁾の牽制で独特の構造的特性が発見される」と主張している。彼は「アングロサクソン諸国と一部スカンジ

2) そして、ケメニー (2006) はこれを「市場非営利賃貸 (market non-profit renting)」と「計画経済の資産調査の公共賃貸 (command economy means-tested public renting)」と呼ぶ。

3) 非営利提供者では協同組合 (cooperatives), 地方自治体 (municipalities), 民間所有信託 (privately-owned trusts), 有限会社 (limited profit companies) などがある (Kemeny, 2006, p. 4)。

4) Kemeny は社会的構成主義の立場で住居問題に接近しているが、彼にとって住居は全体社会を解釈する一つのツールとして見なされる。詳しい議論は O'Neill (2008) を参照。

ナビア国 (例えば、ノルウェー、フィンランド、アイスランド)、そして他の多くの国の賃貸市場では、非営利の原則に基づく住宅保障が排除される (Kemeny, 1995(a), pp. 1-2)」と述べた。このような結果は住宅提供が国営化され、非市場的な低賃金賃貸部門を強調することによって非営利部門での住宅提供を孤立させるから現れる現象というものだ。逆に、ドイツ、スウェーデン、デンマーク、オランダ、スイス、そしてオーストリアでは非営利企業の経済的強力な点を奨励し、その企業が賃貸市場で統合されるように支援する政策が成り立つということである。

4. 研究の分析フレーム

今までの内容をまとめると、ケメニー (1995(a), pp. 58-59) のユニタリズムとデュアリズムの相違点は次のようになる。第一に、デュアリズムでは社会賃貸セクターは政府が統制する公共住宅の形態で提供されるが、ユニタリズムでは社会賃貸セクターは住宅組織 (cost rental housing organization) を規制しない条件で賃借人をめぐって民間住宅所有主と競争することになる。第二に、デュアリズムでは営利追求賃貸は大部分低迷しているが、ユニタリズムで民間賃貸セクターは社会賃貸セクターとほとんど同じ水準で支援される。第三は、デュアリズムでは所有者の居住が好まれるが、ユニタリズムでは占有権の中立性 (tenure neutrality) を原則とする。

本研究ではケメニーの賃貸体制の類型論に基づいてオランダとイギリスで住宅政策の差がなぜ発生するのかを比較しようと思う。そのためにまず各国の住宅所有の類型を時系列的に把握し、その差異点を検討する。次に各国の住宅供給セクターの特徴を検討する。したがって、分析の指標は①持家、社会賃貸セクター、民間賃貸セクターの変化と推移、②政府と非営利部門の役割の二つとする。このような指標を持ってユニタリズムを代表するオランダとデュアリズムを代表するイギリスを比較分析したい。

Ⅲ. オランダの住宅政策

1. オランダの住宅政策の概要

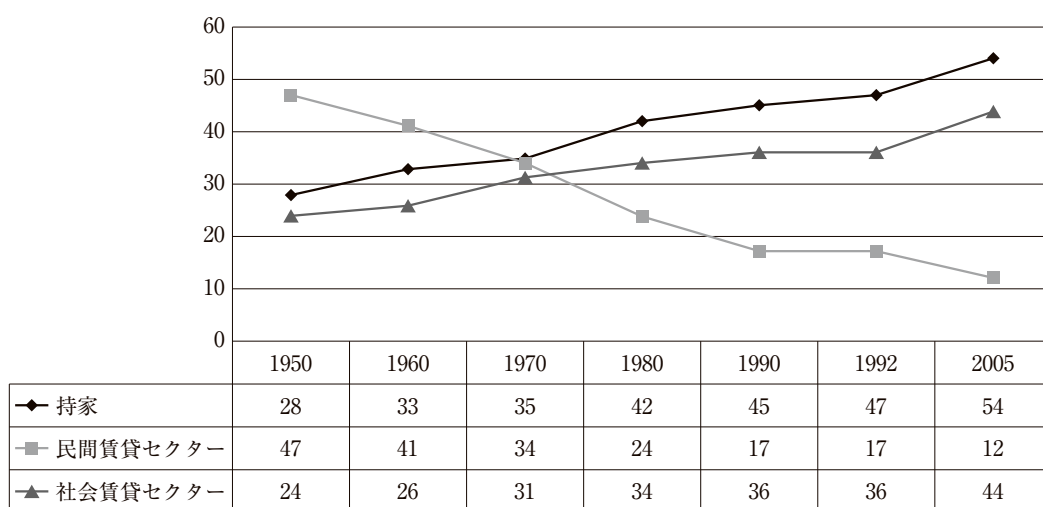
オランダは1945年以後、西ヨーロッパで政府の介入主義が最も強い国の一つであった (McCrone & Stephens, 1995)。オランダはヨーロッパで人口密度が最も高い国で、国土開発がうまくいった国と評価されている。また、政府の住宅政策による介入が全体的によく受容されたと評価されている。住宅市場に対する政府介入の必要性は1901年の住宅法 (Housing Act) で初めて採択された。この法は第2次世界大戦以後、再改正されたが、現在までオランダ住宅政策の根幹となっている。一方、1988年以後、オランダ住宅政策の方向に重要な変化が生じた。それは他の国の圧力から自由でないということを見わしている。特に GDP に占める公的債務の比率が高いという指摘と共に加速化される費用および公共支出の削減に対する圧迫を受けている。にもかかわらずこのような影響

により社会賃貸内に社会問題の増加が報告されることにも、低い住宅所有率と高い社会賃貸率というオランダ住宅政策の主要特徴は相変らず維持されている。

2. 持家、社会賃貸セクター、民間賃貸セクターの変化推移

オランダの住居類型をまとめた図1を見れば、2005年に持家の比率は54%であり、民間賃貸セクターは12%、そして社会賃貸セクターは44%である。また他の国に比べて持家の比率が相対的に低く社会賃貸セクターの比率はヨーロッパ全体で最も高い。そして1950年代から2000年代までの変化推移を見れば、民間賃貸セクターの比率が急激に減り、社会賃貸セクターが70年代から民間賃貸セクターと似た様相を見せ、80年代から持家と社会賃貸セクターの増加により民間賃貸セクターが急激に減少していることが分かる。これはケメニーがユニタリズムの特徴で提示する民間賃貸セクターと社会賃貸セクターの競争が1970年代にあったが、政府政策で社会賃貸セクターの比重を高めながら、社会賃貸セクターが支配的な形態を帯びるユニタリズムの類型になったと判断することができる。そしてケメニーの成熟過程理論によれば、民間賃貸セクターが社会賃貸セクターに比べて優位を占める時期で、社会賃貸セクターと民間賃貸セクターの比率が似てくる時期の1970年代が、オランダの成熟期といえる。その後からは民間賃貸セクターと社会賃貸セクターが競争をしながら民間賃貸料の上昇を制御できるようになった。オランダは1988年以後から賃貸料規制段階で賃貸料の非規制段階での転換が始まったと評価されている。すなわち政府で賃貸料に対する規制をしなくても、社会賃貸セクターの規模によって市場を通じて適正な価格が維持される段階になったということである。

図1 オランダの年代別住居類型（単位 %）



資料：European Community, Statistics on Housing in the European Community

オランダの民間賃貸セクターは住宅一戸を所有した個人住宅所有者と住宅協会 (institutions) が運営する。その中の個人所有住宅は、ほとんどは建築年数が長くなっているから賃貸率が急激に下落し、民間賃貸セクター全体の下落の主要原因になった。しかし、会社や機関が運営する民間賃貸セクターはほとんど減少せず、民間賃貸セクターの主要な役割をしている。このような民間賃貸セクターに対する賃貸料統制 (rent control) は長い歴史を持っている。賃貸料統制は1974年の住宅分配法 (Housing Distribution Act) と1950年の賃貸および再建築法 (the Rent and Reconstruction Act) を通じて占有権の安全性、割当政策、建物価格統制などと同じように進められた (McCrone & Stephens, 1995)。そして1979年制定された住宅賃貸法 (Housing Rent Act) を通じて議会は毎年賃貸料の増加率を定めるようになっていた。だが、最近では民間賃貸料に対する自由化が行われ、新しい居住地の賃貸料は規制なしで自由な市場により決定されることになった。

オランダの社会賃貸セクターは19世紀の社会改革運動の起源を持っている。しかし1901年の住宅法 (Housing Act) により、この部門に対する政府支援の原則が樹立された。社会住宅は他の国のように第2次世界大戦後の再建期間に支配的な役割を担当した。この社会賃貸セクターの在庫の約75%以上が1945年以後に建築されたという (McCrone & Stephens, 1995)。社会賃貸セクターは住宅組合、地方政府そして非営利機関という三種類の所有主に区分される。社会賃貸セクター全体の約80%を非営利提供者などが担当していて (Kemeny, 2006, p. 4)、その中の大部分が非営利住宅組合によって運営されており、1991年に864個の組合があった。地方政府はその組合に対する登録、許可およびモニタリングの責任を持ち、登録を維持するために組合は非営利性、および他の付随的な条件を維持しなければならない。地方政府も約295,000個の賃貸住宅を所有している (Murie & Priemus, 1994, p. 4)。だが、現在の地方政府が所有した住宅は他の類型の社会住宅所有に比べてその数が減少している。地方政府はその役割が減っているが、社会住宅セクターで組合との関係においては相変らず重要な役割を担当している。最後に社会住宅所有主は非営利機関で、これは老人や学生のような特殊な欲求を持った賃借人を担当する。このような機関の大部分は財団であり、組合と同じ処遇を受けている (McCrone & Stephens, 1995)。

3. 政府と非営利部門の役割

オランダの住宅政策はその責任が中央政府と地方政府で分かれている。中央政府の役割は住宅政策の枠組みをたてて統制し、住宅手当や財政的な措置のような制度を運営する。政策に対する運営と実行は主に約646の地方政府が実施する。オランダの国の大きさを考慮すればこれらの数字は相対的に多いほうだ。中央政府は住宅提供者に財政的に支援するが、住宅組合を規制する役割は地方政府が担当する。オランダの地方政府が直接的に社会住宅を提供する場合もあったが、第2次世界大戦以後には減少した。都市再開発において地方政府は柔軟な形態の住宅補助金政策を運営している。また多数の地方政府と住宅組合が住宅供給にあたって中心的な役割を担当している。特に住宅

組合が活性化しているという部分はケメニーが提示したユニタリズムの重要な指標である非営利供給主体が、中心軸を成し遂げるという点と一致しているといえる。

結果的に、オランダは住宅政策に対する政府の介入が強いが、中央政府の独占的統制によって住宅政策が進められるのではなく、地方政府をはじめとする多様な非営利組織および機関が併行して住宅を提供する。また、これに対する地方政府の管理監督の役割が結びついて多様な次元の質の管理が実施される構造を持っていると見ることができる。

IV. イギリスの住宅政策

1. イギリスの住宅政策の概要

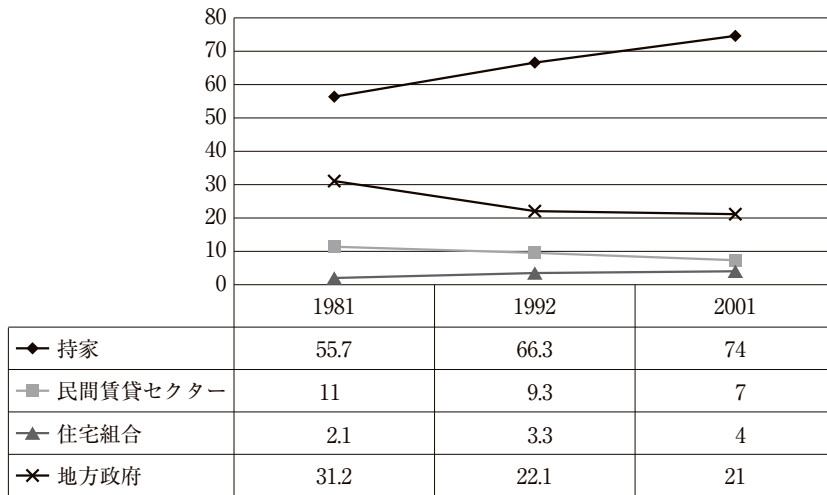
イギリスは他の国々に比べて産業化がはやく進行したので都市化もその速度が速かった。1950年から1960年間にイギリス植民地であった地域からの移民が増加したが、全体的な人口の増加は1945年から1990年まで約16%の増加にとどまり、ドイツやフランスの40%、オランダの60%と比較すると低い人口変化が見られた。そして他の国々に比べて農村地域から都市地域に人口移動が爆発的には増加しなかった。そのような影響で初期イギリスでの住宅と関連した政策は住宅の供給不足に対する問題より、すでに立ち遅れた老朽化した建物に対する管理と再開発がさらに緊急な問題に浮び上がった。

2. 持家、社会賃貸セクター、民間賃貸セクターの変化推移

イギリスの住宅政策は1979年以後急激に変化した。図2によれば、持家は1981年55.7%から2001年74.0%に上昇し、住宅組合の所有住宅も2.1%から4.0%に増加した。しかし、地方政府の住宅所有は31.2%から21.0%に減った。全体的に持家中心の住宅政策に移行しているが、民間賃貸の増加という政策的目標を達成できなくなっていると見られる。このような所有区分にともなう変化を通じてイギリスは1970年まではケメニーが提示したユニタリズムの特徴があったが、1979年以後の政策変化で1980年代から現在まではデュアリズムへの漸進的な転換があったと見られる。このような変化の原因としては政治社会的構造の変化にともなう政治的決断の原因が最も大きい影響を及ぼしたものと見られる。

イギリスでは住宅所有に対する賃貸料の統制、住居権の保障、賃貸と持家間の財政的処遇の平等などにより住宅所有の需要を増加する政策を広げているため、民間賃貸セクターは相対的に低い比重を占めている。イギリスの民間賃貸セクターは1960年に全体所有の多数を占めたが、1990年代初にはその比重が住宅在庫全体の10%未満に落ちた。このような民間賃貸の減少の理由としては住宅所有政策の実施が最も主要である。イギリスにおける民間賃貸セクターの役割を他国と比較すると、財政的なインセンティブまたは補助金の支給の面で比較的消極的である。

図2 イギリスの年代別住居類型（単位 %）



資料：Housing and Construction, Scottish Office Statistical Bulletin: Housing Series

社会賃貸セクターは他の国と比べてより大きい比重を占めるが、1979年以後に急激な減少を見せている。社会賃貸住宅セクターで地方政府の役割が低下し、社会賃貸住宅に対する維持と補修費用に対する公共支出が減少したため、住居条件が劣悪になり、それにとまなう問題が繰り返し提起されてきた。特にイギリスの社会住宅で地方政府が担当する役割が他の国家と比べると、独占的な地位を持ってきた。また住宅組合や企業が運営する形態とよく結合しておらず、地方政府で提供する住宅の質が低いという指摘が提起された。現在は住宅組合数の増加により地方政府との競争が予測され、地方政府の支配力が減るものと見られる。イギリスで社会賃貸住宅に住むためには必ず資産調査を受けなければならない。しかしユニタリズム諸国の社会賃貸セクターは資産調査に依存しないで、住宅市場を通じて入居が決定される差異点を持っている。

3. 政府と非営利部門の役割

イギリスの住宅政策は中央政府の中心懸案であり、地方政府の役割は次第に減っている。イギリスは労働党政権にある間に、資産調査に基づく公共賃貸セクターを大幅提供することにより、賃貸市場で社会賃貸セクターが支配的な役割を占める構造になった。そして保守党政権期には住宅所有に対する政策的な強調によって持家と社会賃貸セクターという二重構造が形成された。労働党政権は地方政府で提供するカウンシル住宅（council housing）の非営利競争者を信頼しなかった（Kemeny, 2006, p. 11）。そして営利追求組織がカウンシル住宅の設立を遅らせることに対して恐れ（Malpass, 2005）があった。第2次世界大戦以後にイギリスは他のヨーロッパの国々のように住宅不足現象が発生すると同時に、かつて都市化が進行して再建築とスラム地域における美化事業の間

題も提起された。しかし1970年までにはこのような都市再開発事業がほとんど完了し、住宅の質が他のヨーロッパ国々と比べると適切な水準を維持した。それでも政策に対する不満が出てきた。社会住宅の比重が高いので、欲求がない人々にベネフィットを与えるという不満が出てきた。そして1960年代と70年初めまで不適切な住居条件に対する問題が浮び上がった。1979年保守党政府は住宅所有を増加して社会賃貸セクターで所有主の選択の幅を広げて民間賃貸セクターの再復活を誘導した。また、直接提供者としての地方政府の役割を減らす新しい政策を施行した。その結果、地方政府が建築する住宅は急激に減少した。

最近、住宅組合の役割が強化されたが、伝統的にイギリスでは中央政府の役割が強調され、住宅提供者として地方政府が中心的な位置を占めていた。これによって非営利部門が相対的に制限されて政府を中心とした社会賃貸セクターの提供が進行したという側面が、オランダの場合と差別性が存在する部分だ。すなわちイギリスの場合、カウンスル住宅と呼ぶ社会賃貸住宅の比率が早い時期に成熟段階に到達したが、イギリス政府はこのような地方政府が提供する住宅の比重を減らし、持家と民間賃貸を促進する政策を活用した。しかし政府の政策は住宅所有を増加させたが、民間賃貸の市場比率が縮小するという意図しない結果を派生させた。そして1980年代以後にはカウンスル住宅の戦略的な管理主義統制が地方政府から中央政府に移動しながら、市場で自由な民間主体と非営利主体が競争する構造に移ることができなかった。また、カウンスル住宅を個人に販売する政策を広げることによって住宅所有の方向に従った。逆にそのような条件をそろえられない低所得層がカウンスル住宅に集まることになり、社会賃貸住宅は残余化された部門に転落（例えば、Malpass, 2005, pp. 112-115）⁵⁾しているということだ。ケメニーによればこのような残余化が深刻化するほど政府の介入がさらに強化される傾向に進む。

V. 結 び

今までユニタリズムを採択しているオランダとデュアリズムを採択しているイギリスの事例に関して調べた結果、二つの国の住宅政策で次のような差異点が発見された（表1）。

まず、イギリスとオランダはどちらも政府介入主義が強いという特徴を持っている。しかし政治構造が二大政党構造なのかあるいは組合主義的な構造なのかにより、住宅政策には異なる影響が現れた。イギリスの場合は、両党体制の基盤下に中央政府がすべての社会福祉制度に強い影響力を及ぼす国家である。イギリスの両党構造で保守党は住宅所有と民営化を主張したが、労働党は労働階

5) Malpass は社会賃貸住宅の残余化を三つの側面で分析している。第一は新築建物を凌駕する住宅販売の結果によって住宅向上が減る。第二は賃借人の社会的構成が低所得層の比率が増加する形態で変化する。第三は、住宅政策が社会賃貸住宅がさらに残余化された領域や市場に基づいた住宅提供を受けることが出来ない世帯のための安全網に焦点を置く場合を含んでいる。

表1 オランダとイギリスの住宅政策の比較

	オランダ	イギリス
賃貸パターン	持家、民間、社会賃貸セクターの比重に差が少ない。	持家と社会賃貸セクターの比重が高くて民間賃貸セクターが脆弱である。
政府の役割	中央政府は制限的で、多数の地方政府が担う。	中央政府がコントロールし、地方政府の役割が低くなる。
非営利部門	中心的な位置。	活発化しない。

級の住居問題解決のための社会賃貸住宅を強調した。その結果、イギリスは1900年代はじめに民間賃貸が90%以上を占める当時を除いては、社会賃貸住宅が持続的に増加した。1979年保守党政権以後は、住宅所有政策の一環で地方政府が保有した多数の社会賃貸住宅を個人に売買することになる。両党構造で政策的に推し進められた民間賃貸は賃貸市場で押し出されていて、これによって賃貸住宅全体の在庫がすくなく、社会賃貸への入居は市場を媒介するより低所得層中心の残余化された領域へと変化している。最近、非営利部門に対する活性化があつて地方政府の役割が縮小され、住宅組合の住宅建設および運営の数が増えてはいるが、住宅所有に対する支援策が甘いのでデュアリズム市場構造の根本的な変化が成り立つことは力及ばずと見られる。

一方、オランダの場合は政治社会的に組合主義の性格を持っている。組合主義下で中央政府は住宅政策に対して枠組みを作り、規則を定める役割に留まり、その他のすべての役割は600以上の多数地方政府が担当する構造である。組合主義の指向は、右派の住宅所有に対する主張や左派の社会賃貸主張のどちらにも偏らないで、営利追求の民間主体をはじめとする多様な非営利集団が住宅提供や運営に参加する構造を形成するのに影響を及ぼしているといえる。その結果、オランダでは賃貸住宅が全体住宅在庫の50%以上を占めており、ヨーロッパで社会賃貸の比率が最も高い反面、住宅所有比率は相対的に低い水準を維持している。特に、ユニタリズムでも非営利部門が支配的な類型に属しているといえる。社会賃貸の比重が高くて民間賃貸と市場で賃借人を置いて競争する構造を持っているので、社会賃貸住宅の入居にあつて、イギリスのような資産調査を通じないで中間層まで包括する普遍的な住宅提供方式になっている。また、住宅市場で社会賃貸が優位を占める中で民間賃貸と競争をするために、賃貸料に対して政府が厳格に統制しなくても市場を通じて賃貸料の上昇を抑制する効果があるといえる。

参考文献

平山洋介, 2009, 『住宅政策のどこが問題か』, 栄文社新書

Bengtsson, B. & J. Kemmeny, 1997, "Fran en generell marknadspolitik till en bostadspolitik for dom andra", Bostadspolitik for tjugohundratalet. Atertag och nya varden. B. Turner and E. Vedung. Gavle, Meyers Information & Forlag AB.

Boelhouwer, Petter & Harry Van der Heijden 1992, *Housing Systems in Europe: Part I. A Comparative*

- Study of Housing Policy*, Delft: Delft University Press (Housing and Urban Policy Studies 1).
- Burns, Leland & Leo Grebler, 1977, *The Housing of Nation: Analysis and Policy in a Comparative Framework*, MacMillan.
- Doling, J., 1997, *Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialized Countries*. London: Macmillan Press LTD.
- Doling, J., & Ford, J., 2003, "Globalisation and home ownership: Experiences in eight member states of the European Union", *Housing and Urban Policy Studies* 21.
- Donnison, D. & C. Ungerson., 1982, *Housing Policy*, Penguin Books.
- Kemeny, J., 1992, *Housing and Social Theory*. London: Routledge.
- Kemeny, J., 1995(a), Theories of Power in "The Three Worlds of Welfare Capitalism", *Journal of European Social Policy*, 5, pp. 87-96.
- Kemeny, J., 1995(b), *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Kemeny, J., 2001, "Comparative Housing and Welfare: Theorizing the Relationship", *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, pp. 53-70.
- Kemeny, J., 2005, "Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies", *Housing Studies*, 20 (6), pp. 855-872.
- Kemeny, J., 2006(a), "The Really Big Trade - Off between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on, Housing", *Theory and Society*, Vol.22, No.2.
- Kemeny, J., 2006(b), "Corporatism and Housing Regime, Housing", *Theory and Society*, 23, pp. 1-18.
- Lundqvist, L., 1992, *Dislodging the Welfare State?: Housing and Privatization in four European Nations*. Delft University Press.
- Malpass, P., 2005, *Housing and the Welfare State: the development of housing policy in Britain*. London: Palgrave Macmillan.
- McCrone, Gavin & Mark Stephens, 1995, *Housing Policy in Britain and Europe*. UCL Press: London.
- Murie, A., and H. Priemus, 1994, "Social rented housing in Britain and the Netherlands: trends, trajectories and divergence", *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* (9), no. 2.
- O'Neill, P., 2008, "The Role of Theory in Housing Research: Partial Reflections of the Work of Jim Kemeny", *Housing, Theory and Society*, 25 (3), pp. 164-176.
- Ronald, R., 2008, *The Ideology of Home Ownership: Homeowner Societies and the Role of Housing*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

(木浦大学経済学部教授 博士 (経済学))