

ポスト工業化社会と都市再生(VIII)

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪市立大学経済研究会 公開日: 2024-09-09 キーワード (Ja): ポスト工業化, 社会的排除, 住宅手当, 積極的労働市場政策 キーワード (En): 作成者: 小玉, 徹 メールアドレス: 所属: 大阪市立大学
URL	https://ocu-omu.repo.nii.ac.jp/records/2019472

ポスト工業化社会と都市再生 (Ⅷ)

小 玉 徹

これまで論じてきた一連の論稿のねらいは、アメリカ、イギリス、ドイツ、オランダにおける住宅政策と積極的労働市場政策とに焦点をあて、現代都市における社会的排除への対応を比較検討することで、日本の置かれている問題状況を明らかにすることにあった。小論では社会的排除とはなにか、その概念と住宅手当、積極的労働市場政策の関連、さらに各国の住宅手当と積極的労働市場政策を比較検討し、積極的労働市場政策を組み込んだ各国のワークフェアが、ウェルフェアの一環としての住宅手当に与えたインパクト、について簡単に言及しておきたい。

1 雇用・住宅問題への新たな対応

脱工業化にともなう都市経済の変容は、十分な技能や資格をもたないブルーカラー失業者の量的拡大とその長期化を生来させ、彼らの居住する地域の荒廃が社会問題として浮上してくる。こうした問題への対応策として積極的労働市場政策と住宅手当の導入が重要な政策課題となってくる。

(1) 積極的労働市場政策と住宅手当の導入

20世紀が「都市化の時代」であるとすれば、21世紀は「都市の時代」として表現されよう。

「都市化の時代」において、都市拡大の駆動力となったのは、都市諸機能の集中・集積（工業、商業、オフィス機能）であり、それにともなう不利益（公害、交通渋滞、過密居住など）を回避するかのようには郊外住宅地が形成され、高速鉄道や高速道路が整備された。フィッシュマン（都市史）が「住宅地郊外は、〈大都市の時代〉に属しており、それがいまやその終焉に達している。サバービアは爆発的な都市膨張と、それに対する絶望的な抗議との、特徴的な産物だった」（Fishman, 1987, 邦訳, p.232）と述べているように、人々は、「爆発的な都

市膨張」に翻弄されながら、郊外住宅地から業務地域（CBD）へと、毎日の通勤を余儀なくされてきた。

経済機能のサービス化と情報化、工業のハイテク化にともない、都市空間のあり方は、大きく変容する。重厚長大産業が使用していた河岸・港湾地帯は、ウォーター・フロントとして居住やレクリエーションの場となり、オフィス機能においても、過剰なビルのコンバージョンによる用途転換がなされてくる。職住近接が可能となれば、過度に自動車に依拠する必要性は減少する。CO₂、NO_xの排出量を削減させ、路面電車、バスによる公共交通の普及、自転車、徒歩での通勤が可能となるような交通体系の整備が求められてくる。

中心市街地のアメニティ向上が自治体政策の重要な課題となってくるわけだが、そのことは都市諸機能とそれを連関させてきたインフラからなる物的資本以上に、都市経済の担い手としての人的資本を重視しなければならない、という状況変化に関連している。

「都市化の時代」における就労形態は、大量生産に適合するルーティン・ワーク（技能工）とオフィスでの管理経営職、事務職がメインであった。これに対して「都市の時代」には、技能工などが担う製造業の生産機能は縮小し、研究者・技術者などをふくむ専門・技術職が増大する。オフィスにおいても、中高年の事務職、管理職が削減されると同時に、コンピューターを自在に操る若い専門・技術職が台頭してくる。こうしたプロフェッショナルは、都市文化の担い手であると同時に消費者でもあり、郊外居住ではなく、職住近接を選好するようになる。

このような「都市化の時代」から「都市の時代」への移行による就労形態の変化は、大きな摩擦をともしることになり、都市社会政策のあり方にも変更をせまることになる。

それまで分厚い都市中間層を形成していたブルーカラーとホワイトカラーは、生産機能の海外移転やリストラにより、配置転換や失業を余儀なくされる。趨勢的には、高賃金の専門・技術職と低賃金の販売・サービスに関係する従事者が増大し、生産・運輸、事務・管理に携わる就業人口が減少していくが、都市中間層の上層、下層への配置転換は、様々な要因（技能面、賃金の条件、年齢など）からスムーズになされず、低賃金就労に従事するワーキング・プアの増大、さらには十分な技能や資格をもたないブルーカラー失業者の量的拡大とその長期化から、彼らの居住する地域の荒廃が社会問題として浮上してくる。

従来であれば、一時的な失業に対して、それなりの生活水準を保障するセーフティ・ネット（失業保険など）で事足りたが、構造的な失業に対しては、教育、職業訓練、就労への参加・保障など積極的労働市場政策（ALMPs, Active labour market policies、これに対して従来の失業給付は、消極的労働市場政策と呼ばれている）が新たな政策として提起される。「結果の平等」のみならず「機会の平等」を担保していくことが重要な課題となり、不平等にかかわって社会的排除という文言が使用されるようになる。社会的排除という概念は、技能の喪失、コミュニティの生活に参加する自由の制限、動機や自信や尊厳の喪失、もろもろの差別など

として語られるが、そこには失業と仕事の不安定さ、すなわち労働市場への統合の質が深く関わっているからである (福原, 2007, p.16)。

さらにサービス経済化とともに拡大する低賃金就労のもとで従来の家賃支払いが困難となり、マージナルな住宅市場に追い込まれることを防遏すべく、所得の一定部分を補填することでアフォードビリティ (良質な住宅に適切な負担で居住可能なこと) を確保する住宅手当の導入がなされてくる。欧米諸国は1980年以降、おしなべて6%から10%を超える高い失業率から離脱できず、失業給付、失業扶助、社会扶助への継続的な支出を余儀なくされた。こうした状況のもとで住宅手当が重要となってきた理由について、長年、住宅手当の国際比較研究に携わってきたピーター・ケンプは、ポスト工業化社会への移行にともなう「新たな社会リスク」増大の関連で以下のように言及している (Kemp, 2007, p.4)。

1970年代からの失業の拡大、家賃やローンへの助成を必要とする世帯の増大、長期失業の上昇、社会保険を使いつくし、一般的でない社会扶助のセーフティネットに依存せざるをえない状況は、住宅手当立案への要請をつよめた。1970年代以降のパートタイム就労と不安定な雇用形態の拡大も二次的な労働市場にある人々からの住宅手当への需要を増大させた。

(2) 雇用・住宅問題へのEUの挑戦

ポスト工業化にともなう雇用・住宅問題を都市における社会的排除として把握し、これを「社会的包摂への挑戦」への重要課題としているのが欧州連合 (EU) である。

EUが、これまで当該国の政策当局に委ねられていた都市政策を共通の課題として押し出したのが、1997年の『都市アジェンダに向けて』というレポート (その1) である。EUは経済活動のグローバリゼーションという状況のもとでEU内での貿易、資本投資、労働力移動を自由化し、単一市場を形成することで競争力を高める、というねらいをもっていた。レポート (その1) は、「こうした状況のもとで都市発展の役割は、地域、国家、ヨーロッパ全体の経済発展の牽引車として位置づけられる。同時に中・大規模の都市の荒廃地区では、産業の調整と廃棄、劣悪な住宅、長期の失業、犯罪、社会的排除により社会的なコストを生じさせていることも考慮されなければならない」 (EC, 1997, p.13) と主張していた。これをうけて欧州委員会は1998年、こんごの方針として『EUにおけるサステイナブルな都市開発；行動へのフレームワーク』というレポート (その2) を提出した。その骨子は、つぎの4点である。

- ① グローバリゼーションと経済再編への挑戦；都市における経済と雇用の強化とバランスのとれた都市システムの形成
- ② 社会的包摂への挑戦；問題地域での経済リストラクチャリング、空間のセグリゲーション、社会的排除の連鎖を断ち切る
- ③ 都市環境への挑戦；ローカルそしてグローバルなサステイナビリティ

④ガバナンスへの挑戦；財政ストレスと制度のリストラクチャリングに対応し、変化をマネージするローカルでの能力を増大させる

レポート（その2）は、①について経済活動のグローバリゼーションのもとで「通信、交通、国際貿易と商業、環境技術、文化産業と観光、企画と研究」という「都市に根ざした成長分野」（urban-based growth sectors）の台頭と、こうした分野による「雇用創出と生活の質の改善」に言及しつつ、「現状では多くの都市の失業率はその国の平均値より高く、経済再編による衝撃と都市レベルでそれに対応する能力の格差」があることを問題にしている。そして雇用と住宅に関連して「知識に依存した経済分野の成長と革新を促すための人的資本の供給と、その需給を円滑にするための生涯教育」、「アフォードブルな住宅と安全な環境をとまなう文化的かつ社会的な意味での良好な生活の質」が強調されている。

さらにレポート（その2）は、②について社会的排除のさまざまな形態をあげつつ、これらがポスト工業化による労働市場の変容、隔離された社会住宅に関連していることを以下のように指摘している。

工業関連の職種は減少し、資格をもち給与水準のたかい知識集約的で専門的、管理的、技術的な仕事が増大している。他方で消費・個人サービスの拡大は、女性や人種的なマイノリティの労働者を増大させ、不安定、パートタイム、低賃金の職種を生み出している。このことは高いレベルの構造的な失業とあいまって世帯所得の高低のギャップを拡大させている。大部分の都市で雇用機会の欠如は若い人々の生活に深刻な影響をもたらしてきた。家族形態、高齢化、そして人口と仕事の郊外化に関連した社会的変化も、経済と労働市場の再構築を促進させた。

すべてのこうした要素が、経済状態が良好なものがあるにせよ、隔離した都市の形成を促進した。多くの都市では社会住宅と他のサービスへのサポートが減少し、金持ちと貧乏人のギャップは深刻となった。ある都市では中心部の再開発が地価と住宅の家賃を引き上げ、低所得のグループをへんびな社会住宅団地に移転させた。どの地域でも中心部における荒廃した賃貸住宅は、低所得のグループによりしめられている。低質の住宅と貧困な環境において収入と雇用の見通しのない人々の集中地域は、しばしば交通とコミュニティの施設が不十分であり、社会問題と緊張をもたらしてきた。そのような近隣は、広範な経済的、社会的な発展から取り残され、隔離されてしまう、というのである（EC, 1998, Annex）。

以上のような認識のもとに、ECレポート（その2）が提示している荒廃地区を対象とした具体的な政策課題は、つぎの5点であり、とりわけ長期失業者の労働市場への包摂、ソーシャル・ミックスを促進するコミュニティ開発に留意している点が注目に値する（EC, 1998, Annex）。

・住宅、教育と職業訓練、健康、電気、交通と交信、効率的な警察と裁判への容易なアクセス

- ・長期失業者、ドロップアウトした若年者、母子家庭、エスニック・マイノリティなど、社会的に排除されている人々の包摂
- ・地域の仕事、とりわけボトムアップのコミュニティによる起業を、それに適合するインフラ、助言、支援によりサポートしていく経済開発戦略
- ・住宅ストックの更新をふくむ物的環境の改善、汚れとヴァンダリズムの減少、歴史・文化的な遺産の保存と荒廃地区での建造物、オープンスペースの保全
- ・荒廃地区における地域商業とレジャー・センターを維持しながらソーシャル・ミックスと人々の安全を促すコミュニティ開発

ECレポート(その2)では、住宅手当、積極的労働市場政策という文言は使用されていない。しかしながら「知識に依存した経済分野の成長と革新を促すための人的資本の供給と、その需給を円滑にするための生涯教育」、「アフォードブルな住宅と安全な環境をともなう文化的かつ社会的な意味での良好な生活の質」が、それら2つの文言と密接に関係していることは明らかであろう。では、住宅手当と積極的労働市場政策は、欧米において具体的にどのような機能しているのか。

2 欧米における住宅手当——住宅配分、所得分配との関連で

住宅手当がどのように設計されるのかは、その国の低所得階層に住宅配分がどうなされるのかに関係している。マージナルな住宅セクターに低所得階層を集中させている国々では、セーフティネット型の住宅手当が機能し、とくに社会賃貸住宅(後述)でのソーシャル・ミックスが維持されている国々では、アフォードブル型の住宅手当が機能している。そしてこうした相違には、各国における所得分配の様相が反映されている。

(1) ケメニーの住宅政策論と住宅配分

低所得階層への住宅配分は、すぐれてその国における住宅政策のあり方に関わっている。欧米の住宅政策を二つに分類し、説得的な論旨を展開してきたのがジム・ケメニーである。ケメニーは、欧米の住宅政策をユニタリー・モデルとデュアリスト・モデルの二つに分類する。前者はノンプロフィットの原価賃貸(cost renting, 家賃を経常費補填に必要なレベルに設定)と民間賃貸とが競合し、かつ併存しうる市場メカニズム(ソーシャル・マーケット)を有するのにたいし、後者は利潤目的の借家市場に依拠しながらも、結果的には住宅テニユアを持家と公営賃貸に収束させてしまう。

デュアリスト・モデルにおいては、ノンプロフィットを中心とした原価賃貸のストックは過少であり、民間賃貸は利潤目的の借家市場としてのみ作動している。このため住宅不足のときは法外な利潤を獲得し、住宅過剰の場合は極端に投資を控えることになる。政府は、住

宅供給を市場メカニズムにゆだねることを意図しつつ、皮肉にも市場の欠陥を是正するため国家による公営賃貸の供給を余儀なくされる。しかし、この供給によって民間借家市場がもたらす問題は十分に解決されえない。このため国家は、限定された公営住宅のシェアを手堅くガードし、その機能を全うさせるため所得により入居者を制限 (strict means-tested access) していく。同時に公営賃貸は、国家により一元的に供給されることから一般的にデザイン面で非魅力的であり、そこに入居することは低所得者として烙印を押される (stigmatize) ことにもなる。こうしたことから、大多数の世帯にとってテニユアの選択肢は、民間賃貸が持家しかなくなってくる。ただし、前者には高家賃と居住不安がつきものである。かくて利潤目的の借家市場に依拠しようとする戦略は、結果的には持家需要を煽ることにつながっていく、というのである (Kemeny, 1995, pp.16-17)。

ケメニーは、デュアリスト・モデルにおける社会住宅の供給のされ方をコマンド方式と呼んでいる。国家所有による管理のもとで低所得世帯をターゲットとし、価格メカニズムは作動せず、住戸の配分が官僚的になっていることを意味している。家賃は、その住宅への需要に関係なく一定以下に保持され、社会住宅はセーフティネットとして機能している。これに対してユニタリー・モデルは、ソーシャル・マーケット方式のもとで、国家以外の非営利セクターによる低廉な住宅の供給がなされ、消費者の選好に適應する価格メカニズムをもっている。家賃は市場家賃より低く設定されているとしても、その住宅の相対的な価値（したがって住宅への需要）を反映しており、広範な階層へのアフォードブルな社会住宅として機能している。

ケメニーは、デュアリスト・モデルにイギリス、アメリカ、オーストラリアなどのアングロサクソン圏の諸国を、ユニタリー・モデルにはフランス、ドイツ、デンマークなど北ヨーロッパとスカンジナビアの諸国を該当させている。図表1に示されるように、イギリスでは持家66%、公営賃貸24%と二分化傾向がはっきりと読みとれる。他方、デンマークとドイツでは、民間賃貸と原価賃貸の小計が、それぞれ39%、63%を占め二分化傾向はみられない。

社会住宅における階層ミックスの状況は、その住宅の配分システムに関連している。デュ

図表1 欧州住宅供給システムの2類型 (1990)

(単位: %)

	持 家	民間賃貸	原価賃貸	公営賃貸	合 計
二分化モデル					
イギリス	66	7	3	24	100
アイルランド	78	9	0.5	13	100
単一化モデル					
デンマーク	58	21 ²⁾	18	3	100
ドイツ	37	38	25	0	100

(注) 1) 再統一後における数字である。

2) 私的コープ (Private Co-operatives) を含む。

(出所) Kemeny (1995) p.59.

アリスト・モデルに該当するイギリスでは、地方自治体は自身の住宅割り当てについて一定の裁量をもちながら、故意でない (unintentionally) ホームレスの人々には、国のガイドラインのもとで優先枠が設定された。時の経過につれて地方自治体の待機リストは、他の基準以上に住宅の必要度を強調するようになった (セーフティネット)。ドイツをふくめた他のヨーロッパ諸国においては、社会住宅の家主に対して中央政府がそのような厳格な割り当て (コマンド方式) を実施していない。これらの国も不利な状況にある世帯を擁護しているけれども、社会住宅の家主は、広範なアフォードビリティという目的に対応すべく、さまざまな所得階層のミックスを実現してきたのである。

ドイツの場合、社会住宅は、広範な国民層にアフォードブルな住宅を供給する施策であったが、その後の建設コストの急増と費用家賃の導入により、家賃水準は徐々に市場家賃に近づいていった。しかしながら入居後の所得再審査がなかったことから、結果的に初期に建設されたストックに長く住み続ける借家人はドメリットの大きい施設となり、低所得者層の入居が阻害されていることが問題となった。このため1980年代には、いくつかの州で社会住宅への入居条件である所得上限を20%以上、上回る世帯に対して家賃の割り増し負担金を課す制度が導入された。その後、2002年の「社会的居住空間助成法」が施行されたことで、ソーシャル・ミックスが新たな政策目標として掲げられ、「地域の安定した住民構成」に対してマイナスとなる場合には、特例により割り増し負担金が免除されることになった (大場, 2005, pp.74-77)。

フランスの場合、社会住宅の家主はもっとも必要度の高い人々の入居を回避する傾向があったことから、1990年にロイ・ベッソン法が施行され、居住への権利が法的に認知された。さらに社会住宅の家主がもっとも不利な状況にある人々に住宅を割り当てるよう、追加的な補助金が導入された。しかしながら依然として家主は、こうした方針に従っていない。

オランダの場合、地方自治体と社会住宅の家主は、中央政府の設定した広範なフレームワークのもとで独自の割り当て政策を工夫している。オランダにおいても伝統的にイギリスと同様のニーズ・ベースの待機リストが作動してきたけれども、1990年代に社会賃貸セクターの約半数をカバーしている3分の1の自治体は、申請・指向システム、通常でいう選択ベース・モデルを採用してきた。この選択ベース・モデルでは、対象となる社会住宅は新聞上で広報され、世帯は自由にそれにアプライできる。割り当ては前もって決められたポイント (借家期間と年齢) をベースにしてなされる。これと平行して差し迫ったケースについて必要度ベースのシステムが作動しているけれども、これらは全体の10~20%であり、イギリスの多くの地域におけるホームレス世帯の割り当てに比べてかなり低い。

スウェーデンとデンマークでは、社会住宅の家主は、地方自治体の割り当て基準に依拠しながら独自の割り当てシステムを構築できる。ストックホルムでは、割り当ての3分の1は、地方自治体に依拠しているが、それ以外は自身の割り当て基準を考案できる。もっとも大き

な市の住宅会社 (Svenska Bostader) では、その借家人の息子と娘に優先枠を設けている (Stephens et al., 2003, pp.772-773)。

図表2は、世帯の平均所得 (税控除の後) を100とした場合、住宅テニユア別にその偏差を見たものである。イギリスの社会住宅の所得水準は、平均の半分をきる49.6となっているのに対し、他のヨーロッパ諸国では、さまざまな所得階層がミックスされているため、平均所得の7割程度の所得となっている。ドイツの場合、76.7と6ヶ国のなかでもっとも高くなっている。

図表2 住宅テニユア別の所得水準

	社会住宅	持家	民間賃貸	全世帯	持家/ 社会住宅
フランス (1996)	76.2	116.8	82.4	100	1.5
フィンランド (1997)	68.7	118.1	68.7	100	1.7
ドイツ (1999)	76.7	120.6	88.1	100	1.6
イギリス (1997/98)	49.6	120.7	74.9	100	2.4
オランダ (1998)	72.2	123.0	84.1	100	1.7
スウェーデン (1997)	76.5	132.7	76.5	100	1.7

(出所) Stephens et al. (2003) p.783.

(2) 住宅手当の特性と所得分配との関係

住宅の配分システムは、住宅手当の特性と相関している。イギリスでは、資力調査に依拠した社会扶助の給付レベルが低いため、住宅手当がより重要な役割を担っている。イギリスの社会扶助は家賃部分への手当をふくまず、家賃支払い後の所得が社会扶助のレベルを下回らないようにするため、社会扶助の受給者は家賃の全額を住宅給付 (Housing Benefit) により補填され、純所得の上昇とともに住宅給付は65%の率で急激に削減される。したがってイギリスの住宅手当は、アフォーダビリティの向上よりセーフティネットとして機能している。

これに対してスウェーデンとデンマークの住宅手当は、アフォーダビリティを目的としており、家賃支払い後の所得補填が必要な場合、社会扶助がセーフティネットとして機能することになる。純所得の上昇とともに住宅給付は33%以下の率で削減される。オランダでも住宅手当は、アフォーダビリティとして機能しており、他方で社会扶助は、セーフティネットを提供している。しかしながら社会扶助は、住宅コストの標準的な給付しか補填しないため、家賃支払い後の所得が社会扶助のレベルを下回ることがある。

ドイツの場合、2つの住宅手当 (Wohngeld) が機能している。「順位表の住宅手当」 (Tabellenwohngeld) は、住宅コストを所得の20~25%に抑えている。アフォーダビリティの向上が目的であり、純所得の上昇とともに住宅手当は21%の率で削減される。他方、「統合の住宅手当」 (Pauschalisiertes Wohngeld) は、社会扶助の受給者に自動的に支払われる。この手当は、アフォーダビリティとセーフティネットとしての機能を接合させたものである。家賃

の支払いにより一定の所得が確保できない場合、社会扶助からセーフティネットへの追加の支払いができるようになっている (ibid., 2003, pp.784-786)。

以上のような住宅手当の特性は、当該国の所得格差の様相を反映している。貧困世帯が多く中間所得層の少ない状況のもとでは、住宅手当をセーフティネットとして活用せざるを得ないからである。図表3は、主要国についてその福祉レジーム（エスピン・アンデルセンに依拠）とジニ係数、対GDPにおける住宅手当の支出、総世帯にしめる住宅手当の受給比率を示している。イギリスのジニ係数は、アメリカ（0.37）について0.35となっており、他の大陸諸国と比較すると著しく高く、多くの貧困世帯にセーフティネットを充足すべく、対GDPにおける住宅手当の支出も、1.10%ともっとも高くなっている。

図表3 主要国の対GDP比の住宅手当（2006）、受給率（2006）、ジニ係数（2001）

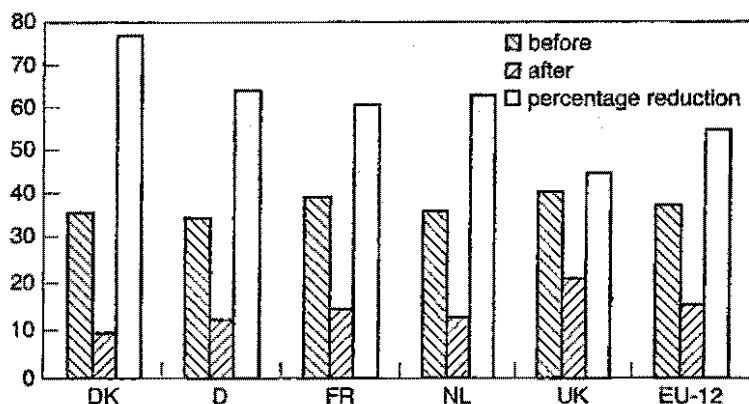
	福祉システム	住宅手当 % of GDP	手当の受給率 %	ジニ係数
アメリカ	Liberal	0.10	2	0.37
イギリス	Liberal	1.10	16	0.35
フランス	Conservative	0.92	23	0.29
ドイツ	Conservative	0.23	9	0.25
オランダ	Conservative/Social	0.35	14	0.25
スウェーデン	Social democratic	0.57	20	0.25

（出所）Kemp (2007) pp.266, 272.

ちなみにアメリカの場合、貧困世帯が多いにもかかわらず、住宅手当はエンタイトルメント・プログラムとなっていないことから、対GDPにおける住宅手当の支出は、わずか0.10%、総世帯にしめる住宅手当の受給比率は2%に留まっている。エンタイトルメントとは、あるニーズに対して受給資格をクリアすれば、予算の上限なく受給する権利がある、ということで、アメリカでは食料スタンプやメディケイドがこれに該当している。これに対して欧州では通常、住宅手当はエンタイトルメント・プログラムである。

国際比較という点でイギリスの住宅研究者グループをリードしているマーク・ステフテンは、やはりケメニーに依拠しながらも、社会賃貸セクター（直接あるいは間接の公的助成が組み込まれている賃貸住宅）と住宅手当の状況から、欧米の住宅政策を救急サービス型、セーフティネット型、広範囲な階層へのアフォーダビリティ型に分類し、アングロサクソンのデュアリスト・モデルを2分している。ちなみに救急サービス型は、アメリカ、カナダ、オーストリアなど英語圏に属する国々で、貧困の比率が高いにもかかわらず社会賃貸の規模は小さく、所得制限は厳格で入居中に制限を超えると入居資格を失い（フランス、ドイツでは、所得制限を超えても補足家賃を支払うことで入居資格を継続できる）、障害者など特別なニーズへの対応が優位をめている。アメリカの住宅手当がエンタイトルメントではないという状況も、救急サービス型に対応している (Stephens, 2008, pp.31-35)。

さて図表4は、税控除と社会保障による給付による調整により、どの程度、貧困世帯（平均所得の50%未満）が減少しているのかを調査したものである。調整前においてイギリス（UK）のみならず、デンマーク（DK）、ドイツ（D）、フランス（FR）、オランダ（NL）も30～40%の貧困率となっている。イギリスの調整率をもっとも低いことから、調整後ではイギリスのみが20%を超え、EU12ヶ国の平均を上回ってしまっている。つまりイギリスのジニ係数の高さは、所得分配にむけての調整が他のヨーロッパ諸国に比べて脆弱なことに起因していたのである。



図表4 給付調整の前後における貧困世帯の割合

（注）ここでいう「貧困」とは平均所得の50%未満の世帯を指す。

（出所）Stephens et al. (2003) p.783.

冒頭で言及したように、住宅手当の導入はポスト工業化社会への移行にともなう失業の拡大、家賃やローンへの助成を必要とする世帯の増大、長期失業の上昇に関連していることから、住宅手当の機能と所得分配に関連づけるとき、とくに失業時点でそれがどのように作用しているのかを検討する必要がある。

図表5は、単身の失業者について失業1カ月目と60カ月目について諸手当（所得税をマイナス）の構成を比較したものである。イギリスの場合、失業1カ月目で雇用保険からの失業手当は、社会扶助と同等レベルで44（総計が100）と低く、失業60カ月目では、イギリスは社会扶助44に住宅手当56という構成であるのに対し、フィンランド124、フランス105、ドイツ99（ハルツ改革以前、後述）では、失業手当から失業扶助に移行、デンマーク83、オランダ109、スウェーデン93は、比較的高いレベルの社会扶助により住宅手当をそれぞれ38、21、7に抑制している。この図表では、給付額の大きさについて比較はできないが、単身の失業者の失業手当への給付額（最大）について、イギリスを100とした場合、フランス1499、ドイツ754、オランダ697、デンマーク427、スウェーデン408であり（フィンランド不明）、社会扶助（イギリス100）については、デンマーク256、オランダ213、フランス116、スウェーデン115、

図表 5 単身失業者（失業 1 カ月，60 カ月）への諸手当（構成比）

	UI	UA	SA	FB	HA	IT	Total
DK 1	156	0	0	0	0	-56	100
DK 60	0	0	83	0	38	-21	100
Fin 1	124	—	0	0	7	-31	100
Fin 60	0	60	17	0	33	-10	100
F 1	105	0	0	0	4	-9	100
F 60	0	72	0	0	32	-4	100
D 1	99	0	0	0	1	0	100
D 60	0	99	0	0	1	0	100
NL 1	158	0	0	0	0	-58	100
NL 60	0	0	109	0	21	-30	100
Sw 1	152	0	0	0	0	-52	100
Sw 60	0	0	93	0	7	0	100
UK 1	44	0	0	0	56	0	100
UK 60	0	0	44	0	56	0	100

（注）UI=unemployment insurance; UA=unemployment assistance; SA=social assistance; FB=family benefits; HA=housing allowance; IT=income tax.

（出所）Stephens et al. (2003) p.782.

ドイツ95という状況にある（Stephens et al., 2003, p.780）。

以上からポスト工業化社会への移行にともなう失業の拡大にともない、失業 1 カ月目では、他の大陸諸国が高いレベルの失業手当を給付しているのに対し、イギリスでは低いレベルの社会扶助と同等レベルの所得保障しかなされず、さらに60カ月目の長期失業では、フィンランド、フランス、ドイツは失業手当に準じた失業扶助に移行しているのに対し、イギリスではやはり低いレベルの社会扶助に依拠するしかなく、このため他のどの国よりもセーフティネットである住宅手当56のレベルが高くなっていることが判明する。

3 積極的労働市場政策，ワークフェア，住宅手当

前節で展開した欧米における住宅手当と住宅配分，所得分配との関連についての議論は、その大部分をステファンに依拠している。最近、刊行されたイギリスの第一線の研究者による『社会住宅の将来』もステファンが編集しているが、そのなかでかれは、ポスト工業化時代への移行にともなう産業構造の転換による失業の増大，という状況のもとでユニタリー・モデルが機能しつづけられる理由を「労働市場の作用，労働市場から離脱した世帯に高いレ

ベルの給付をもたらす拠出型の社会保険システム」(Stephens, 2008, p.33)に求めている。ここでステファンは、エスピン・アンデルセンが提示した社会民主主義と保守主義との福祉国家レジームの相違について言及していない。

留意すべきは、拠出型の社会保険システムをふくむ消極的労働市場政策(PLMPs)から積極的労働市場政策(ALMPs)への移行にともなう各国の労働市場は変化は一様でなく、さらにこの移行がしばしば福祉の再編にともなうワークフェアとして実施されることから、福祉の一環としての住宅手当も変容し、ユニタリー・モデルに該当する国々も異なった軌道を経がく、という点である。ここではALMPsの概要と各国の労働市場との相関、さらにはALMPsを組み込んだワークフェアが住宅手当に与えたインパクトについて論及したい。

(1) ALMPsの導入背景とその概要

一般に労働市場政策(LMPs)は、失業者、雇用されていない人、より良い仕事を探している雇用者など、求職している人々に対し、所得の代替と労働市場への統合を意図した施策と定義され、「消極的」政策は、失職ないし求職中の期間に代替所得を給付し、「積極的」なそれは、需要ないし供給サイドからの労働市場への統合に関係している。典型的な「消極的」政策は、失業保険、失業扶助、そして早期退職であり、他方、「積極的」なそれは職業訓練、公的ないしコミュニティでの就労、起業プログラム、雇用助成などである。

ALMPsは、低生産性から高生産性部門へと就労の(再)分配による構造転換を促進する施策であり、その有効性は1950年代後半から特に社会経済発展のスウェーデン・モデルの一環として認知された。その後、1970年代にはドイツでALMPsが普及し、第一次オイルショックの後にはフランスがこれに続いた。1970年代にはアメリカにおいても、脆弱なグループをターゲットとした供給サイドのプログラム(州にブロック補助金を提供する包摂的な雇用・訓練法)が展開されたけれども、「大きな政府」への批判から結果的に縮小・分散に追い込まれた。

EUにおいてはオイルショック後の失業率の着実な上昇と、失業手当の長期的な受給のみでは雇用にアクセスできない、といういくつかの研究から、ALMPsがEUの協議事項として復権することになり、1997年のヨーロッパ委員会の雇用戦略(EES, European Employment Strategy)では、ALMPsが重要な政策ツールとして採りあげられることになった。最近のEUにおける労働市場政策では、擁護された流動性ないしはフレキシビリティに焦点が当てられ、グローバル経済において労働市場に安心を付与する手段としてALMPsの新たな重要性が認識されてきている(Auer et al., 2008, pp.9-10)。

図表6は、OECD調査に依拠して主要7ヶ国について労働市場政策の内訳(対GDP比)を見たものである。ALMPsは6つに分類されており、それぞれの内容は、以下のようになっている。

図表 6 労働市場政策への支出 (対GDP比, 2005年)

	DK	D	UK	US	J	F	NL
PES	0.31	0.35	0.38	0.03	0.19	0.24	0.49
訓練	0.51	0.25	0.09	0.05	0.04	0.29	0.13
就労インセンティブ	0.45	0.05	0.01		0.02	0.13	0.02
サポート雇用と回復	0.48	0.13	0.01	0.03		0.07	0.53
直接雇用創造		0.10		0.01		0.18	0.15
起業インセンティブ		0.09					
所得維持	1.83	2.30	0.19	0.24	0.44	1.57	2.02
早期退職	0.68	0.05				0.06	
合計	4.26	3.32	0.68	0.38	0.68	2.52	3.35
ALMP	1.74	0.97	0.49	0.13	0.25	0.90	1.33
PLMP	2.51	2.35	0.19	0.24	0.43	1.62	2.02

(出所) Aver et al. (2008) pp.25-26.

公的雇用サービス (PES, Public employment services)

OECD諸国におけるPESは、職業紹介と職探しのテクニックをふくめた仕事への適合、失業手当のマネージメント、再統合プログラムへの求職者の紹介という3つの基本的な機能からなる。最近のPES機能の変化としてセルフサービス的手段として欠員データ・バンクと求職者履歴のデータ・バンクがますます重視されている。EESの目標の一つに、EUレベルですべての加盟国メンバーによる仕事データ・バンクへのアクセスを可能とすることが挙げられている。

OECD諸国の新たな傾向として、さまざまな公共サービスと部局を包摂的な戦略のもとにプールして一カ所でのサービスを提供することにあり、そこでは就職斡旋活動、社会手当をふくめた失業のマネージメントが効果的になされている。すなわち手当の強力なアクティベーション化（求職を福祉給付の条件としていることからワークフェアの一種であるが、教育・職業訓練が脆弱で低賃金労働市場への参入をせまるハードなワークフェアと区別するためにこの用語を使用する場合がある）への傾向のもとに福祉から就労へ、ワークファーストというスローガンのもとに消極的施策に対し積極的なそれへと比重が移され、こうした傾向は、たとえばデンマーク（広範囲なアクティベーション政策）、イギリス（ニューディール）に見られる。EUレベルではルクセンブルク指針で、成人は失業後12カ月、若年は6カ月以内にアクティブ・プログラムへの参加による新たなスタートを目指すべきである、と主張されている。

ワークファースト戦略を実施する他の方法は、しばしば給付の制裁をともなう権利と義務

の原則にみられるように、給付の受給への適正基準を厳しくすることであり、個々にあつらえた行動計画では、失業者の権利とともに義務が述べられている。アクティブ・プログラムを効率的なものとするため、いくつかの国では、プロフィール技術が導入されてきた。また最近の傾向として職業訓練などの外注化や社会パートナーの参画などサービスの分権化がみられる。

1990年代には、民間の就職斡旋会社への制限を自由化する動きもみられたが、PESサービスの民間委託を試みたのはオーストラリアとオランダのみであった。PESの活動は、就職困難な人々にとくに重要となる。というのも民間の会社は、就職の容易な顧客を選別するために候補者を絞り込もうとするからである。

訓練 (Training)

生涯にわたる教育と訓練は、高く永続的な失業を克服し、変容する労働市場の需要に労働力を適合させるために、戦略の重要な要素として見なされてきた。

OECDの就労戦略は、よくデザインされ、小規模かつ注意深くねらいを定めた訓練プログラムのもとで、プログラム参加中の仕事が継続されることで、プログラムへの参加が手当の再エンタイトルメントとならないよう主張している。同時にEESの指針23では、適切なインセンティブとコストの分かち合いによる、すべての人々への効率的な生涯教育戦略（とりわけ低技能で年配の労働者）のもとで、人的資本への拡大かつ改良された投資を要求している。

EU諸国では、有給の訓練期間への契約上、法律上の権利が存在し、1990年代後半にはいくつかの国々で「ジョブ・ローテーション」が導入された。雇用されている労働者に教育目的のための時間を提供し、そのあいだのポストを失業者に提供し、就労しながら訓練を受ける機会を付与するというもので、雇われている人々と失業者の両方の訓練需要を満たすものとなっている。ジョブ・ローテーションは、失業者を労働市場に再統合させることで失業期間を短縮し、したがって失業の初期段階で実施するほど効果的である、と評価されている。こうした積極的な評価にもかかわらず、この方式は小さな範囲で実施され、いくつかの国では継続されていない、という状況にある。

なおOECD諸国の問題点として、年齢、性別および教育レベルにより訓練の選別がなされ、さらなるスキルの向上のさい、より高い教育レベルの人が優先される、というパラドックスが指摘されている。

就労インセンティブ (雇用助成)

多くのOECD諸国は、対象とする労働市場グループと当該国で普及している福祉システムの異なった様式のもとで、さまざまな雇用助成を駆使している。

雇用助成は通常、ALMPs支出のかかなりのシェアをしめており、それらは短期ないしは長期

に区分されるか、雇用創出のコストを下降させることで労働市場の需要サイドに、あるいは失業者に雇用就くようインセンティブを付与するか、仕事をペイさせる (making work pay) として供給サイドに作用するものに区分されている。

短期の雇用助成 (就労インセンティブ) は、ほとんどのOECD諸国で利用され、目標とするグループにより、さまざまなプログラムがあるが、その存在が周知されていないか運営上の障害のために雇い主の採択率は低い。この方式への注目度を高めるために異なった計画と接合させることで、とくに小企業への普及が期待されている。このプログラムの評価については、代替効果 (助成された人により助成を受けていない人が解職される) と非有用効果 (助成しなくとも仕事は創出されていた) という否定的な効果が指摘されている。便益の乱用をコントロールし、参加者を最終的な雇用に就かせるために、いくつかの国の雇用主は、助成の再支払いというペナルティの代わりに、一定期間、雇用者を留めておくよう義務づけられている。

長期の雇用助成 (就労インセンティブ) は、低賃金に上乘せられる、いわゆる就労福祉給付 (in-work benefits) というもので、OECD諸国でこの方式を採用しているのは僅かである。アメリカではEITC (Earned Income Tax Credit) がイギリスではWFTC (Working Families' Tax Credit) が永続的な低賃金への助成として作動してきたが、ベルギーとフランスでの長期的な助成は最近になって導入されている。就労福祉給付は長期的な福祉受給者、子供をもつ就労者、一人親の家族、低所得の常勤労働者など特定のグループを対象としている。一般的に助成額は適用される賃金レベルが上限に達したときの給付の突然の停止を回避するため賃金の上昇とともに減額される。いくつかの国では、賃金助成の要件として最低の就労時間が必要となっている。

長期の雇用助成にはいくつかの問題点が指摘されている。第一は、助成がある限界を下回るかぎり支払われることから、受益者をスキル向上へと鼓舞しない、第2は、助成が世帯所得に依拠して支払われる場合、配偶者の就労へのインセンティブは下降する、第3は、低賃金の仕事をサポートする永続的な施策の導入は、しばしば労働組合の利害と抵触する、という点である。一般的に民間セクターへの賃金助成は、公共セクターでの直接的な仕事の創出に比べて効率的である、との評価は定着している。ただしフランスでは若年者の失業率は一時的な直接の仕事の創出によってかなり低下し、他方で民間セクターでの同様の施策は効果がなかった。さらに賃金助成は、より多くの仕事の創出なしに不利な状況にあるグループに雇用を再配分している、という点でも評価されている。

サポート雇用と回復 (雇用助成)

「サポート雇用と回復」は、一般的に長期の失業者、高齢者や一人親の家族など労働市場で不利な状況にあるグループを対象とし、需要サイドとしては雇用者に労働市場での不利な

状況にある人々を優先するよう働きかけ、供給サイドとしては福祉給付と低賃金所得の差異を拡大させ、特定のグループの労働市場への再入を促進させ、いわゆる「給付の罭」を軽減させる、という機能をもつ。福祉施策のもとでの追加的な子供への給付と就労した場合の子供のケアにかかるコストを考慮するとき、多くの子供をもつ家族にとって福祉給付と賃金所得の差異は非常に小さく、就労へのインセンティブは脆弱となる。福祉システムと社会保障システムのもとで、雇用助成は、社会保障ないしは税金の支払いを免除され、雇い主は賃金の一部分を補填され、受益者は、一定期間、獲得した賃金にくわえて福祉給付の一部を保持することができる。通常、助成の期間と総額は、受益者の労働市場での不利な状況によって異なる。

直接的雇用創造（公的就労）

OECD諸国における直接的な仕事創出の目的は、民間部門での不足を補うために有益な仕事を増大させることにある。直接的な仕事創出は、通常、公的な財源により公共ないしは非営利セクターのもとでなされ、社会に有益なものであり、文化、環境、社会の諸分野において擁立され、期間が限定されている。

OECDにおいて公的就労プログラムは、1970年代から80年代初頭に実施され、この時期はかなりの就職困難な人々の参加があった。その後、多くのプログラムは、その否定的な評価のために廃止されるか、規模を縮小させられた。

現行の公的就労プログラムは、大部分が長期失業者か他の不利な労働市場のもとにあるグループにねらいを定めている。統合後のドイツ、フランスなど深刻な失業問題をかかえている国々では、そうしたプログラムは需要の不足を補い、十分に雇用できると見なされた人々に貢献した。

再雇用の困難な失業者を公的就労プログラムに大規模に就職させることは、プログラムを長期化させ、財政負担を重くし、参加者の通常の就労への移行を困難にならしめる。OECDの就労戦略は公的就労プログラムに批判的であり、ワークテストないしは仕事の欠乏時に失業者が労働市場へのコンタクトを保つための手段として提案している。プログラムは短期間であり、永続的な雇用と見なされてはならない、という見解である。直接的な仕事創出の評価は複合的であり、アメリカとフィンランドでは、若干の積極的な成果が、ドイツのABMプログラムは、短期的な失業に効果があったけれども、長期的なそれには積極的な成果はなかったと報告され、イギリスの同様の調査では、失業の長短にかかわらず有意な成果はみられず、オランダではマイナスとプラスの両方の成果があった、と評価されている。

起業インセンティブ（自家営業と小企業創造）

就労への需要が欠乏している状況では、自家営業と小企業を促進すべく助成と付加的な助

言サービスが充当されることもある。他のALMPsと異なり、この施策は、一般的にもっとも就労への障壁が大きい失業者には適合しないとみなされている。OECDの評価によれば、このタイプの施策は、主に失業者の特殊なタイプ、とくに比較的高い教育レベルの若い男性に有用となっている。

新たに創設される会社のもとでの付加的な仕事の創出の可能性から、自家営業は直接的な雇用効果をもたらすのみならず間接的な効果をもつことから、付加的な仕事の創出を促進するために、いくつかの国では一定期間、新たな自家営業による企業の労働者賃金を援助している。

失業者による自家営業の開始は、さまざまな方式でPESによりサポートされ、その範囲は、始動への物質的な助成とともにビジネスのアイデア、ビジネス・プランにまで及んでいる。以前、失業していた起業家は、通常、その移行期間の生活費を確保するために会社の創設後、一定期間は福祉給付に依存できる。ドイツの場合、自家営業者は失業給付を受ける資格はないが、一定期間についての以前の給付への権利は、自家営業の決断を容易にしている。多くの国々では自家営業への助成プログラムが国レベルないしは地域レベルで存在し、しばしば特殊なプログラムは女性や若い人々という特定のグループに役立つよう設定されている。

自家営業開始への助成は、通常、失業者の5%以下となっている。工業国でのマイクロ・ファイナンスについての研究では、失業者のうちの少数の自家営業開始者と以前に失業していた起業家は、それにもかかわらず新たな会社の創始者のかなりの部分をしめており、フランスの50%、ドイツの19%、イギリスの40%となっている。ビジネスの残存率では、失業から自家営業した者は他の自家営業者と遜色なく、3年間での残存率はフランスで53%、ドイツで70%、イギリスで70%、アイルランドの場合2年半での残存率は74%、オランダは3年半で61%、アメリカは5年で57%となっていた (ibid., pp.36-57)。

(2) ALMPsと各国の労働市場政策との相関

さて図表6から欧米の労働市場政策の特徴をみると、まず合計のレベルでアメリカ0.38 (対GDP比の支出、%を省略)、イギリス0.68とヨーロッパ大陸諸国と比べてかなり低く、とくにアメリカのALMPsは、突出して低レベルとなっている。これに対してイギリスは、PLMPsの0.19に比べてALMPsの0.49の比重が高く、その内訳を公的職業紹介に特化しており、PESの0.38は、オランダの0.49について高いレベルとなっている。

ALMPsの対GDP比がかなり高いオランダとデンマークを比較すると、前者では、公的職業紹介0.49とサポート雇用と回復0.53が重視され、後者では、これらの2項目 (公的職業紹介0.31とサポート雇用と回復0.48) のみならず職業訓練・教育0.51と就労インセンティブ0.48に、かなりの公的資金が投入されている。

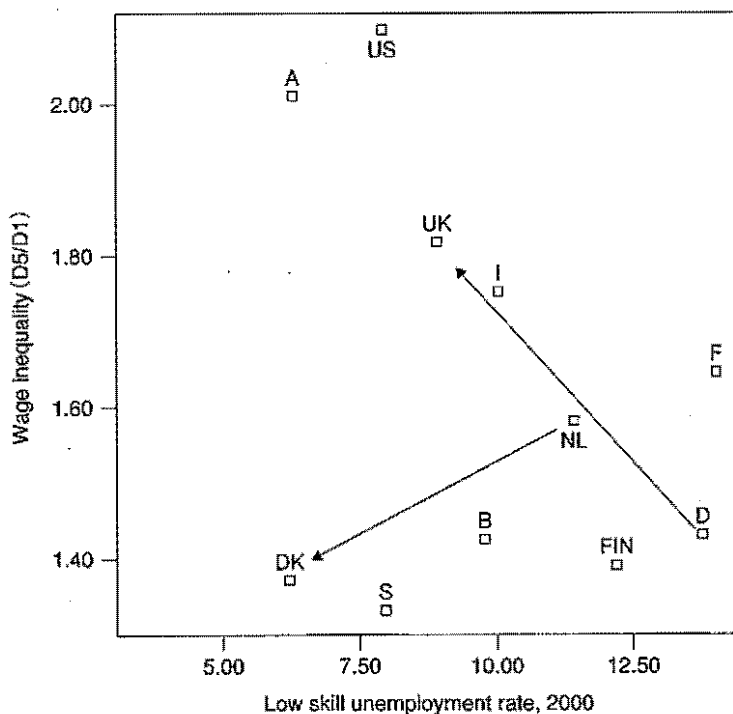
ドイツ、フランスのALMPsは、それぞれ0.97、0.90とオランダ、デンマークとイギリスの中

間に位置する。その特徴は公的職業紹介（ドイツ0.35，フランス0.24）とともに，職業訓練・教育（ドイツは0.25，フランス0.29）が重視されていることである。他方，PLMPsに着目するとドイツは2.35とデンマークの2.51について高く，これにオランダ2.02，フランス1.62が続いている。

以上のような労働市場政策の容態は，当該国の労働市場のあり方と相関している。冒頭に言及したようにポスト工業化にともない高賃金の専門・技術職と低賃金の販売・サービスに関係する従事者が増大し，生産・運輸，事務・管理に携わる就業人口が減少していくが，分厚い都市中間層の上層，下層への配置転換は，様々な要因（技能面，賃金の条件，年齢など）からスムーズになされず，とくに十分な技能や資格をもたないブルーカラー，若年者からなる失業問題が深刻化してくる。

こうした問題への対応は，それぞれの福祉レジームによって大きく異なっている。自由主義的レジームに該当するアメリカとイギリスは，低賃金就労に従事するワーキングプアの増大，つまりは賃金格差を容認することによって失業の逡減を図ろうとしている。図表7に明らかなように1990年代中頃の賃金格差は両国ともかなり高い。さきに検討したように，両国でのALMPsは，全体的にネグリジブル（US）か職業訓練・教育に特化（UK）している。

図表7 賃金格差（1990年代中頃）と低技能労働者の失業率（2000年）



(注) オランダの始点は1980年代中頃。

(出所) Bonoli (2006) P.12を一部修正。

これに対して保守的コーポラティズムに所属する国々では、内部労働市場の家族賃金を維持するという目的から、比較的に高い最低賃金（立法ないしは団体交渉による）が設定され、サービス・セクターの低賃金就労は英米と比較して普及せず、とくに低技能の若年労働者の失業が発生することになった。図表7に明らかなようにフランス、ドイツ、オランダは、賃金格差は比較的に低いにもかかわらず、低技能労働者の失業が高い状況となっている。エスピン・アンデルセンは、こうした状況について以下のように述べている（Esping-Andersen, 1996, 邦訳, p.127）。

家族賃金を維持するために、労働組合は低賃金市場を認めることができない。社会保険拠出は、固定労働コストを上昇させ、その結果、追加労働者の採用は極端にコスト高なものになる。……したがって、その結果、サービス雇用の成長が公的セクターも民間セクターもともに弱いことになる。……それゆえ低い女性労働参加と若年者の大量失業が、保障のゆきとどいた男性優位な内部労働力と共存することになる。

ドイツ、フランス、オランダのALMPsに対応する給付政策PLMPsは、おおむね失業保護システムの扶助的なへり（社会扶助）から発展した。つまり内部労働市場にあった労働者への失業給付は、従前給与に比例した所得保障として機能し、ALMPsとの対応関係が希薄であり、ALMPs自体も、雇用保険を受給できず、若年、低技能の失業者を対象とした社会扶助からの拠出に依拠せざるをえない、という状況となっていた。

以上に対してデンマーク、スウェーデンでは、ALMPsへの参加者は、広範囲な失業者を対象とした失業給付に依拠している。ここではデンマークについて言及すれば、同国では、1993年の労働市場改革で失業期間を7年と固定し、正規雇用を経た場合は、1回再申請を行えるものとした。7年間の失業保障期間のうち最後の3年間は常に再雇用のための職業訓練（アクティベーション）を受ける義務が課せられることになった。その後、失業期間は4年に短縮され、最後の3年間は恒常的にアクティベーションへの参加が義務づけられている。さらにデンマークの失業給付は、過去3年間で52週間の正規雇用の経験があれば受給でき、26週の雇用歴があれば再申請できるため、労働力の77%をカバー、このため失業者として登録されているもののうち圧倒的多数は社会扶助ではなく失業給付を受けている。給付レベルは、低賃金グループの人々に対しては、従前の賃金のうち交通費や税金をふくめた課税前の額の90%が補償され、平均的な生産労働者以上の賃金を得ていたグループに対しては、補償率は低く設定されており、ドイツなどのビスマルク型システムをとる国々と比べると相当低くなっている。

デンマークでは、法定最低賃金は存在しないが、強力な労働組合のサポートもあり、事実上の最低賃金（13.5ユーロ程度）は保障されている。デンマークは、非熟練労働者の失業率を低下させ、経済格差を縮小させるために、高い最低賃金の設定をアクティベーションと連動

させる戦略を採っているものであり、「賃金を技能に合わせて変化させるのではなく、むしろ技能の方を高い最低賃金に見合ったものとし、賃金構造を圧縮し、地方によって技能が需要にマッチしないという問題を解決した」と説明されている（ユルゲン、2005, pp.169-175）。図表7にある低いレベルの失業率と賃金格差は、以上のようなメカニズムによって達成されているのである。

（3）ワークフェアによる住宅手当へのインパクト

ワークフェアとしてのパッケージ化は、以下のように、しばしば画期として制度化されている。

1996年 個人責任および労働機会調和法（アメリカ）

1997年 ニューディール（イギリス）

2002年 雇用・所得執行組織構造法（オランダ）

2005年 求職者基礎保障（ドイツ）

そこではウェルフェアの一環としての住宅手当も変容を余儀なくされる場合がある。つまりステファンが依拠したケメニーの2つの住宅政策モデルも、その軌道を変化させていくのである。

アメリカ——ワークファーストによる居住危機

アメリカでは、1980年代以降、政府の介入ではなく、規制緩和による市場の刺激策が結果的に都市の活性化につながり、長期的な利益を広範にもたらす、という新自由主義（ネオ・リベラリズム）のイデオロギーが広まった。それは住宅、教育、健康、社会サービスなどの支出から撤退し、ケインズの福祉国家から脱却しようとする連邦政府の姿勢とオーバーラップしていた。当然のことながら社会的包摂にむけた労働市場、住宅市場への介入（連邦、州、地方政府）は、不十分となった。

アメリカは給付額が離職前賃金の50～70%で、給付期間は州によって異なるものの、最大26週の州が多数となっているのに対し、フランスは離職前賃金の57～75%で最大42カ月、スウェーデンは離職前賃金の80%で原則一律300日、ドイツは離職前賃金の60～67%で最大18カ月という状況である（労働政策研究・研修機構、2007、第4－9表を参照）。

またALMPsへの支出は、すでに検討したように対GDP比で0.18%（2005年）と大陸3国の1割程度にすぎない。アメリカのワークフェアは、職業訓練、リカレント教育、職業紹介などを重視するスウェーデンの人的資本アプローチ（ソフトなワークフェア）との対比で労働力拘束アプローチ（ハードなワークフェア）と呼称されている。後者はワークファースト・モデルとも呼ばれ、社会的排除との闘いよりも福祉への依存の一掃が強調され、サービス経済化とともに拡大する低賃金労働市場への参入を強要するものとなっている。

その画期となったのは、母子家庭をターゲットとした1996年のAFDC（要保護児童扶助）の廃止とTANF（貧困家族一時扶助）の導入であり、その概要は、各州は2002年までに受給者の5割を週30時間以上就労させなければならない。また、通算5年以上の受給は認められない。こうした基準を達成できなかった州は、連邦のブロック補助金を削減される、というものであった（宮本、2004）。

住宅市場への政府による介入も、新自由主義のもとで脆弱化された。1980年から2003年までに低所得者住宅への連邦の補助（公共住宅の維持管理、補助住宅、住宅手当）は49%も下降、さきの図表3に示されるようにアメリカの住宅手当は、対GDP比で0.02%にすぎない。この結果、住宅手当を受けているのは、賃貸住宅を利用する貧困世帯の3分の1に限定され、申請からの平均的な待機期間は35カ月となっている。貧困世帯の増加にもかかわらず、住宅手当が削減できるのは、アメリカのそれがイギリスやドイツのようにエンタイトルメントとして機能していないからである。

こうした状況のもとで貧困世帯は、福祉住宅給付が組み込まれたTANFの利用を余儀なくされた。たとえばニューヨーク市のプログラムである「住宅安定プラス」（Housing Stability Plus, HSP）は、シェルターから恒久住宅へと移行する世帯にTANFによる一時扶助の受給を義務づけ、そこから支給される福祉住宅給付に家賃への補足給付をプラスする5年間のプログラムであり、補足給付は毎年20%づつ減額される。このプログラムでは、参加者が就労に至ったとしても、家賃補助が充足できない状況のもとで居住の安定は困難となった。

TANFは、母子家庭をターゲットとしていることから、結果的に子供をもつ家族のホームレスが拡大していくことになった。2005年1月の調査によるアメリカのホームレスは74万4313人、その45%は、ロサンゼルス、ニューヨーク、マイアミ、ヒューストンなどの大都市圏をかかえる州（カルフォルニア17万270人、ニューヨーク6万1094人、フロリダ6万867人、テキサス4万3630人）から出来していた。全国のホームレスの56%はシェルター、一時的な住宅を利用していたが、驚くべきことに44%は野宿状態にあり、さらに全世帯の41%は子供をもつ家族（単身59%）となっていた（NAEH, 2007, p.3）。この子供をもつ家族の比率の高さがTANFの導入に関連していたことは、言うまでもない。

イギリス——エンプロイアビリティ向上と居住セーフティネット

イギリスのワークフェア・プログラムは、長期失業している若年者のエンプロイアビリティ（被雇用者の適応能力）を向上させていること、さらには福祉の一環である居住セーフティネットに接合されているという点で、アメリカと異なっている。

イギリスの場合、失業者に対しては国民保険から失業給付が支給され、この給付を1年間受けた者や新規学卒の失業者のように保険料拠出要件を満たさない者は、所得補助によって生活が支えられてきた。失業給付か所得補助を受けている者には、住宅給付が全額支給され

ることになっていた。こうした状況のもとで就業しても賃金水準が低いときは「貧困の罠」から脱却できないことから、社会保障経費は上昇しこそすれ低減することはなかった。

1996年、以上のような問題に直面していた保守党（メージャー政権）は、求職活動を行なう者を対象として、失業給付と所得補助を統合した求職者手当（Jobseeker's Allowance: JSA）を導入した。求職者手当は2種類あり、保険料の拠出要件を満たす者には最初の6ヶ月間資力調査なしの拠出ベースの求職者手当（Contribution-based JSA）が支給される。6ヶ月を超えて失業が継続した者および保険料の拠出要件を満たさない者には、資力調査付きの所得ベースの求職者手当（Income-based JSA）が支給される。この結果、従来の所得補助は、労働能力のない者、就労の意思のない者に限定されることになった。

1997年に政権についたブレア労働党は、以上の求職者手当を組み込んだニューディールを発表した。ここでは、3～6カ月の個人アドバイザーの協力のもとでの就職活動（第1ステップ）で仕事が見つからない若年・長期失業者について、第2ステップでの就業、教育・職業訓練の機会を拒否した場合、最高6ヶ月、求職者手当を支給しないというペナルティ課せられる。JSA受給者のほとんどは住宅手当を利用しているが、これについては制裁から除外されている（小玉, 2003, pp.53-55）。

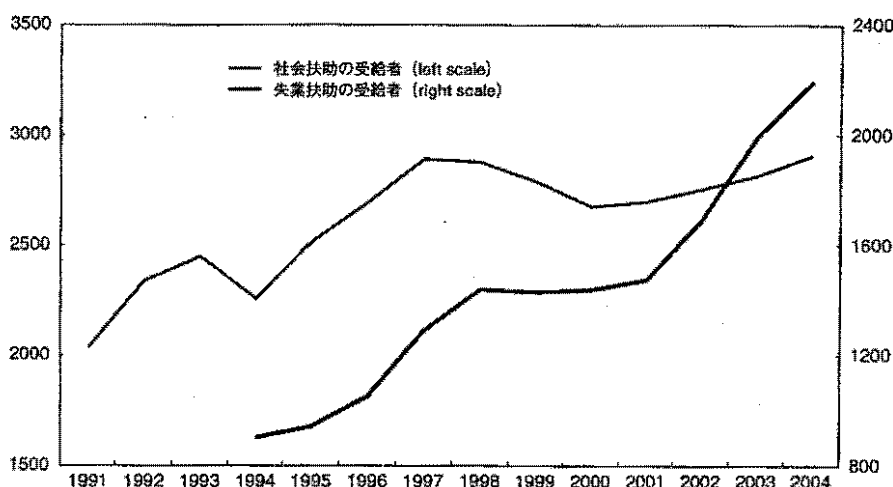
ニューディールで言われているエンプロイアビリティ向上とは、若年労働者の労働市場への速やかな参入（supply）を意図しており、若者に適合した仕事の量、タイプ、質、場所など労働の需要（demand）に配慮されていないため、多くの若者を福祉から就労へと移行させている一方、その自由になる資源や人的資本を有しない、より社会的に排除された若者については有効に作用していない、という批判がなされている（Kemp, 2005, p.139）。またJSAのレベルは所得補助と同等の最低生活保障であり、住宅手当は、セーフティネットとして機能している。ちなみに2007年5月時点での住宅手当の受給者の内訳は、所得補助259万4400人、JSA33万8800人、そのいずれも非受給109万8100人となっている（DWP, 2007）。

ドイツ——ハルツ改革にともなう居住アフォーダビリティの後退

ドイツでは失業時の所得・生活保障として、まず失業保険がある。その受給要件は離職の日以前3年間に12カ月以上保険料を納付していたことであり、受給日数は被保険者期間と年齢によって決定され、最短6カ月、最長32ヶ月となっていた。さらに失業が長期化して失業保険の給付期間を満了した場合、第2のセーフティネットである失業扶助が資力調査を経て支給されてきた。さらに失業保険拠出義務のある就労をすることのないまま失業状態になってしまう人々（たとえば学校を卒業したが仕事につくことができない若年失業者、育児の負担が減り職探しを始めた女性、自営業や短時間就労に従事していた人）には、最後のネットとしての社会扶助が機能していた。

ドイツの失業率、とくに長期のそれは2000年以降に急上昇し、しかも2003年にはそれまで

最長32カ月であった失業保険の給付期間が原則12カ月、最長18カ月（55歳以上）に短縮された。当然、社会扶助の受給者は増加した。このことは住宅手当の役割としてのセーフティネット機能の拡大、社会住宅にしめるマージナルな階層の増大を意味する。しかしながらドイツの場合、住宅手当のアフオーダービリティとしての機能が維持されたのは、前職における実質賃金5割以上（子供を扶養している場合は57%、子供がいない場合は53%）の所得を給付する失業扶助の存在によるところが大きかった。図表8に明らかなように社会扶助の受給者数は1997年から下降し、2000年から増加に転じている。それが漸増にとどまっているのは、失業扶助の受給者数が100万人台から200万人台へと急上昇したからである。



図表8 ドイツにおける社会扶助と失業扶助の受給者数 (1000人)

(出所) Wunzel (2006) p.10.

失業扶助は、失業保険と同様に連邦が管轄する労働事務所 (Arbeitsamt, 日本の公共職業安定所に相当) から支給されていたが、長期失業者に十分な就労支援をしていないとか、この制度が長期失業者の勤労意欲を失わせているとの批判があった。他方、自治体は稼働能力のある生活扶助受給者が増大するという事態を背景に就労扶助 (社会扶助の一項目) による就労の援助を実施していたが、その財政的な負担が重くのしかかることになった。

2005年1月の社会法典 (SGB II) の施行により、これまで失業保険受給期間をすぎた要扶助失業者の生活保障を担ってきた「失業扶助」は廃止、同時に「社会扶助」から就労可能な受給者およびその世帯が切り出された。新たな求職者基礎保障が要扶助状態にある就労可能な人およびその世帯員をまとめて引き受け、最低生活の保障 (失業手当Ⅱ、この就労可能な人と同世帯に生活する就労不能な要扶助者には社会手当が支給) と就労の支援をすることになった。新たな社会扶助は就労不能な要扶助者を対象とした最低生活の保障をすることになった。

このハルツ改革が意図していることは、図表7の矢印に示されるように賃金格差の拡大による低技能者の失業率の低下であり、実際、低賃金労働市場への速やかな参入にともないワーキングプアの拡大が進捗しつつある。こうした状況をふまえてジーライプ・カイザーらは、ドイツの労働市場改革を以下のように総括している（Seeleib-Kaiser M. and Fleckenstein T., 2007, pp.442-443）。

消極的労働市場政策と同じく積極的なそれも、ますます明確な自由主義的な福祉国家のアプローチに近接しつつあり、大部分の失業者は、もはや職業ステータスの保持ではなく資力調査つき給付に依拠しなければならない。ALMPは職業訓練と雇用施策の援用による標準的な雇用関係を促進できなくなっている。さらにそれは自由主義的なワークフェアの考えを反映した施策により速やかな就労斡旋を達成させるよう企画されている。

他方、自治体は、失業手当Ⅱおよび新たな社会扶助の受給者について金銭給付としての住居費（家賃）と暖房費を担当することになった。失業手当Ⅱにかかわる住居費（Unterkunftskosten）の導入により、連邦と州の財政支出による住宅手当（Wohngeld）の適用範囲は縮小した。2004年時点で3910万世帯のうち350万世帯が52億ユーロの住宅手当（GDPの0.24%、全世帯の9.0%）を利用していた。これがハルツ改革後の2005年末には78万660世帯（全世帯の2%、12億ユーロ）へと減少し、他方で全世帯の9.4%に該当する370万世帯が住居費（GDPの0.54%、121億ユーロの支出）を利用、1世帯当たりの支払いは275ユーロ（住宅手当は132ユーロ）へと増大した。

地方自治体は、住居費の68.2%を拠出することになっていることから、その支出を抑制する方向へとインセンティブが働くことになる。住居費の支払い基準となる家賃査定は、当該都市の市場家賃の状況を反映して地方自治体ごとに異なっているが、家賃査定のレベルを市場家賃（平均）より低く設定しようとするからである。多くの地方自治体は、当該都市の全域に同一の家賃査定をしているため、居住環境の良好な地区での住居費受領者は、引っ越しを強いられ、移転を余儀なくされる借家人の居住水準にマイナスの影響をもたらすことになる。とくにこれまで失業手当、失業扶助を受給していた人々は、住宅への支払い能力をダウンさせることで、より安価なフラットに移転をせまられ、いくつかの住宅組織ではソーシャル・ミックスの障害となることが予想されている（Kafner, 2007, pp.174-178）。

オランダ——アクティベーションによるアフォーダビリティの維持

オランダは、すくなくとも失業と疾病を労働者の保険によってカバーしているという観点から、通常、ビスマルク的な国家として位置づけられてきた。近隣のドイツ、ベルギー、フランスと同様、失業政策の効果的な規制は、長期にわたって社会的パートナーのもとで進められ、補足制の伝統は非常に強固となっていた。しかしながらオランダは、デンマークなど

と同様、社会・経済政策、とりわけ失業政策においてラディカルな変化を成し遂げた国の一つである。

失業政策におけるオランダの改革軌道は、1990年代の初頭から中頃にかけて、きわだった方向転換を示した。ヴィム・コックに率えられる「紫連合政権」（労働党、自由民主人民党、民主党）における1995年の改革では、提出適格要件をより厳格にする一方で若年請求者の延長給付への権利を拡大し、全額給付のための適格要件を満たさない人々に対して、新たな短期の均一レート（給付）を導入した。2005年の改革は、失業給付権をいわゆる名目的な仕事の経歴（実際は年齢の間接的な測定）から切り離し、システムの年齢的なバイアスを是正した。

ドイツ、ベルギー、フランスと同様、オランダの給付政策におけるALMPsは、概ね失業保護システムの扶助的なへりから発展した。このようにアクティベーション方策が、当初、失業対策の扶助的なへりに集中したのは、とりわけ社会的パートナーが失業対策の中核をなす保険の展開を阻止するよう政治的に働きかけたからである。この点への批判は、1993年に社会主義者、フィリップ・プールメイエルを委員長とする公聴会の報告書で明示的に強調された。委員会の方向性は、失業保険政策を制度的な論理により改造するのではなく、政策的かつ政治的な目的のために制度的な論理に挑戦するということにあった。これにより就労＝福祉の連携の大きな再構築へ、したがってこれまで可能とされてきたことをかなり上回る全般的なアクティベーションへの道を開くことになった。すべての就労・福祉サービスにアクセスする中心として就労と所得の公共センター（CWI）を位置づける新たな組織の枠組みは、2001年の就労・福祉の実施機構（SUWI）法として制度化され、これにより雇用政策と社会保険の実際的な統合が効果的に生み出され、失業者全体についての義務的な経歴インタビューの原則が導入された（Clegg, 2008, pp.159-161）。こうした全般的なアクティベーションによって、オランダのALMPの対GDP比は、1.33%とデンマークに次ぐ高い比率となり、低技能者の失業率、賃金格差の低いポジションへと移行しつつある（図表7の矢印）。

このように当初、社会扶助に依拠せざるを得なかった積極的労働市場政策が失業対策の中核をなす雇用保険へと取り込まれたことで、かりに住宅手当の対象が失業者であっても、そのアフォードビリティ機能は維持され、住宅市場のマージナルな領域に押し込まれることはない。

2005年のオランダの住宅戸数は680万戸、その35%は住宅協会の所有する社会賃貸、11%は民間賃貸、残りの54%は持家である。社会賃貸の大部分は、家賃統制もとで第二次大戦後に建設された。しかしながら大量の住宅建設が終息に向かうとともに家賃統制もしだいに緩和され、家賃も市場レベルにまで引き上げられたことで、1970年代以降、とくに低所得者を対象とした住宅手当が導入されてくる。その原則の第一は、相対的に高い家賃に平均所得以下の世帯へのエンタイトルメント（公的な予算規模に左右されない）であり、第2は社会住宅のみならず商業的な賃貸住宅にも適用、第3は手当は一年ごとに更新、第4は世帯規模と年

年齢を考慮しつつ、家賃が高いほど所得が低いほど、支払われる額は大きくなる、という点にある。もちろん所得が一定の限度を超えると受給の対象とはならない。住宅手当は、その前年の所得（税込み）に応じて算出されるが、2004年時点での所得上限は、65歳以下で単身1万8700ユーロ（140円換算で261万8000円）、家族世帯で2万5075ユーロ（351万500円）となっている。

2001年の住宅手当の受給は96万2817世帯、全借家戸数の31.1%が手当を利用、平均の受給額は1622ユーロ（年間）、総額でGDPの0.35%が支出されている。このように対象世帯が多いにもかかわらず、平均の受給額がそれほど大きくないのは、イギリスのように所得分位の最下層に特化して家賃の全額を手当として支給（セーフティネット）するのではなく、それ以上の階層にも家賃を所得の一定レベルに抑えながら良好な居住を確保する、というアフォードビリティ原則が作用しているからである（Priemus and Elsinga, 2007, pp.196-201）。

（参考文献）

- Auer, P., Efendioglu, U. and Leschke, J. (2008) *Active labour market policies around the world: Coping with consequences of globalization*, 2th edn, Geneva, ILO.
- Bonoli, G. (2006) New social risks and the politics of post-industrial social policies, in Armingeon, K. and Bonoli, G. (ed.) *The Politics of Post-Industrial Welfare State: Adapting post-war social policies to new social risks*, Routledge.
- Clegg, D. (2008) From Liberal Statism to Statist Liberalism: The Transformation of Unemployment Policies in Europe, in Seeleib-Kaiser M. (ed.) *Welfare State Transformation: Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan.
- DWP (2007) *Housing Benefit & Council Tax Benefit Quarterly Summary Statistics*.
- Esping-Andersen (1996) Welfare State without labour, in Esping-Andersen (ed.) *Welfare State in Transition: National Adaptation in Global Economies* (邦訳、『転換期の福祉国家』早稲田大学出版部, 2003年).
- European Commission (1997) *Towards an urban agenda in the European Union*.
- European Commission (1998) *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*.
- Fishman, R. (1987) *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*, New York: Basic Books (小池和子訳『ブルジョワ・ユートピア——郊外住宅地の盛衰』頸草書房, 1990年).
- 福原宏幸 (2007) 「社会的排除／包摂論の現在と展望」福原編『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社.
- Kafner, S. (2007) Housing allowances in Germany. in Kemp P. A. (ed.) *Housing allowances in comparative perspective*, The Policy Press.

- Kemeny, J. (1995) *From Public Housing to the Social Market*, Routledge.
- Kemp, P. (2005) Young people and unemployment: From welfare to workfare? in Barry M. (ed.) *Youth Policy and Social Inclusion: Critical debates with young people allowances in comparative perspective*, Routledge.
- Kemp, P. (2007) Housing allowances in context. In Kemp, P. (ed.) *Housing allowances in comparative perspective*, The Policy Press.
- 小玉 徹 (2003) 「ホームレス生活者支援策の変遷」小玉その他編『欧米のホームレス問題——実態と政策』法律文化社.
- 宮本太郎 (2004) 「就労・福祉・ワークフェア」塩野谷その他編『福祉の公共哲学』東京大学出版会.
- National Allaince to End Homelessness (2007) *Homelessness Counts*.
- 大場茂明 (2005) 「ドイツにおける社会住宅制度と家賃統制：アフォードブル住宅の行方」国立社会保障・人口問題研究所『海外住宅保障研究』No.152.
- Priemus, H. and Elsinga, M. (2007) Housing allowance in the Netherlands: the struggle for budgetary controllability, in Kemp P. (ed.) *Housing allowances in comparative perspective*, The Policy Press.
- 労働政策研究・研修機構 (2007) 『データブック国際労働比較2007』.
- Seeleib-Kaiser, M. and Fleckenstein, T. (2007) Discourse, Leaning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms, *Social Policy & Administration*, Vol.41, No.5, pp. 427-448.
- Stephens M., Burns N., and Mackay, L. (2003) The Limits of Housing Reform: British Social Rented Housing in a European Context, *Urban Studies*, Vol. 40, No4,767-789.
- Stephens, M. (2008) The role of the social rented sector, In Fitzpatrick, S. and Stephens, M. (ed.) *The future of social housing*, Shelter.
- Wurzel, E. (2003) Labour Market Reform in Germany: How to Improve Effectiveness Economics Department *Working Papers* No.512, OECD.
- ユルゲン・グル・アンダーセン (2005) 「市民権の政治—デンマークにおける福祉、雇用、アクティベーション」山口二郎その他編『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房.

(2009. 12. 1 受理)