

〈原著論文〉

社会保障とアセット・ベース型福祉 ——イギリスの住宅支援とソーシャルケアに着目して——

Social Security and Asset Based Welfare ——A Look at Housing Support and Social Care in England——

遠藤希和子*・金子 充**

Kiwako Endo, Ju Kaneko

「要旨」

イギリスでは住宅保障や住居支援が社会政策の主要なテーマとして位置付けられてきた。イギリスの住宅政策は、公営住宅を含む戦後の「社会住宅」の供給拡大から一転して、サッチャー政権下の民営化を経て、さらに公営住宅の縮小という政策展開をたどってきた。今日、民間セクターによる住宅供給に偏りすぎた住宅政策の煽りと2008年の金融危機以降の経済不安とがあいまって、サッチャー以降に定着した持ち家を通じた生活保障が機能しなくなる危機に直面している。またリバース・モーゲージをはじめ、持ち家を前提にそれを資産として運用することを視野に入れた「アセット・ベース型福祉」が広がる中、ホームレスや高齢の低所得者など居住弱者への支援をめぐる議論が活発になっている。だが、公営住宅を削減する代わりに拡大した政府の住宅手当（現金給付）は緊縮財政の中で給付抑制が進められ、結果的に資産となる持ち家を持ってない低所得層に対する住宅保障は先細りとなり、生活やケアの拠点となるはずの住まいを失う事態が生じている。本稿では、イギリスにおける住宅政策の展開と社会保障改革の影響を特に高齢期の生活保障に焦点を当てて整理した。また、日本の社会保障への示唆として、生活保障のための住宅政策の重要性について議論し、「住まい」の視点だけではなく、潜在する高齢期の「住まいとケア」に対する支援の必要性について考察した。

1. はじめに

ホームレス（広い意味での住居喪失者）の問題と人口の高齢化問題が議論されているイギリスでは、住まいが安定しているかどうか社会サービスの供給と重要な関連性をもつという見方が強まっている。その流れは、2017年のホームレス解消法（The Homelessness Reduc-

* 立正大学社会福祉学部社会福祉学科

** 立正大学社会福祉研究所客員研究員

キーワード：社会保障、住宅政策、ホームレス、高齢者、イギリス

tion Act 2017) や2014年のケア法 (Care Act 2014) にも表れている。しかし、緊縮財政のあおりを受けて展開される社会保障改革、とりわけ住宅手当の削減を含んで2012年の法改正より導入が進められているユニバーサル・クレジット制度の影響もあり、公的な住宅保障はさらなる削減の一途をたどっている。

本稿は、イギリスの住宅政策の現状から、民間セクターによる社会サービス供給を強化し公的な社会支出を抑制する社会保障改革 (社会保障の市場化) の影響を確認し、「住まい」を扱う住宅政策だけでなく、高齢期の「住まいとケア」に対する支援を含めた社会保障を整備する意義について示唆を得ることを目的とする。

(1) 背景と目的

イギリスでは住宅政策を福祉国家形成の柱のひとつとして位置付けてきた。しかし、住宅が人びとの生活に与える影響力を認識しながらも、医療や雇用といった他の分野に比べ社会福祉を絡めた議論が十分に行われて来なかったことが指摘されている。1980年代以降のイギリスでは、圧迫する国家財政と混乱する国内政治のなかで社会保障費の削減と社会サービス給付の効率化を目指し、個人主義を強調する社会保障改革を行ってきた。2010年以降の連立政権による社会保障改革では、住宅手当が給付削減の主要ターゲットになり、各種手当の総額に対する上限の設定や居住している住宅の余剰スペースについて住宅手当を減額するなど、ユニバーサル・クレジット導入をはじめとする社会保障改革の削減対象となってきた。

一方、福祉サービス供給の焦点は伝統的に選別主義か普遍主義か、現金給付か現物給付といった点に絞られてきた。しかしながら、キャッスルズ (Castles,F) やケメニー (Kemeny,J) の研究によって、「住宅」システムが社会階層や福祉サービス供給に大きな影響を与えていることが指摘され、福祉制度に対する新たな視点として発展した。日本では住宅政策を社会保障と結びつけて議論することはまだ一般的ではないが、高齢者人口の増加とコミュニティーケアを基本とする地域包括ケアシステムの構築が注目される中で、まさに議論すべき課題だと考える。よって、本稿ではイギリスの住宅政策の議論を取り上げるとともに、社会保障改革の影響を高齢期の生活保障に焦点を当てながら整理し、日本における社会保障への示唆として、ナショナルミニマム保障のための住宅政策の重要性とその先にある高齢期の住まいとケアの保障について議論する。

(2) イギリスにおける住宅の保有形態 (テニユア) の定義

イギリスにおける住宅の保有形態 (テニユア) の類型は以下の4つに整理される。⁽¹⁾

1. 持ち家 (owner-occupied)
2. 民間借家 (rented-privately)
3. 住宅協会からの借家 (rented from housing association)
4. 地方自治体からの借家 (rented from Local Authorities)

3と4を併合して社会住宅（Social Housing）と類型する場合もある。住宅協会（Housing Association）とは、住宅や住宅関連サービス供給を低所得者や高齢者など社会的に不利な状況にある人々に対して行う非営利の住宅供給組織であり、Regulator of Social Housing⁽²⁾を通して、政府に認定、統制される「登録された社会的家主」（Registered Social Landlords）の総称である。社会住宅の中心は地方自治体によって管理・供給される公営住宅（Council House）であったが、現在は住宅協会が社会住宅供給の中心となっている。

イギリスの住宅政策の特徴として、この社会住宅は低所得者や高齢者のような社会的ニーズが高い人のみを対象に供給されるのではなく、かつては多くの国民が社会住宅に居住していた点にある。また、所得水準が向上してもそのまま社会住宅に居住する人が多く、一定の社会ミックス（Social Mix）が確保されてきたが、1980年代を境に状況は変化し、地方自治体の措置によって居住する者が多数となっている（Malpass 2008）。

2. 緊縮財政下における社会保障改革

(1) 「民営化」から緊縮財政へ

1950～60年代に福祉国家を確立させたイギリスにおいて、周知のとおり、その後1980年代以降に加速したネオリベラルな政治によって、社会保障政策は大きな変貌をとげてきた。当初、サッチャー保守党政権による「民営化」路線ではじまった社会保障改革であったが、その路線は1990年代末のブレア労働党政権にも引き継がれ、スローガン「福祉から就労へ（welfare to work）」によって各種のワークフェア政策が積極的に展開されてきた。イギリス版ワークフェアは、若年失業者に教育訓練や就労支援を実施し、また求職者手当や公的扶助の給付とセットで就労支援や就労定着支援を実施する等のプログラムを中心に展開された。今日これらは共通的な就労支援プログラムへと整理され、各種の手当・扶助の受給者にプログラムへの参加を義務づけている。また一方で、「就労福祉給付（in-work benefit）」とも呼ばれる就労世帯に対する給付付き税額控除を導入することで、ワーキングプアに対して就労意欲を損なうことなく所得保障をおこなうという「積極的社会政策」も展開してきた。

2010年にはじまる保守党連立政権であったキャメロン政権とそれを引き継ぐメイ政権において、社会政策はワークフェア政策にとどまらず、いっそう露骨な給付抑制と民間活用へと向かうようになる。この背景には、いわゆるネオリベラリズムによる政治および「緊縮財政（austerity）」があると見る事ができる。さらにそれらに影響を与えているのがEUの財政政策やグローバル経済市場を見据えた経済政策でもある。緊縮財政は、国民保健サービス（NHS）の部分民営化や各種福祉サービスの縮小だけでなく、公的扶助や住宅手当を含む所得保障にも多大な影響を及ぼしている。これらの改革の影響を最も受けることになったのは、住居を失うことになった多くの若者や高齢者であった。

リーマンショック後の不況期にスタートしたキャメロン保守党連立政権は、当初から巨額の財政赤字の削減を柱とし、「財政健全化」を課題として掲げていた。政策理念は「大きな社

会 (Big Society)」であったが、それは実質的に「小さな政府」を意味していた。これによりいっそう加速することになった緊縮財政政策によって、年金支給開始年齢の引き上げ、児童手当の削減、住宅手当の上限設定と対象制限、大学授業料の値上げ等の「福祉削減」の改革が進められた。

保守党単独政権となって初めて発表された予算案 (Summer Budget 2015) において、財政赤字の削減を柱に、若年就労者を中心とする低所得者に対する社会保障給付の抑制・廃止が始まり、2019年度までの年間予算370億ポンド (約5兆3500億円) の削減が計画された。予算削減によって、低賃金就労者や若者、ひとり親世帯など幅広い層で社会保障給付の削減がおこなわれることになったという。また推計によれば、税額控除とユニバーサル・クレジットの減額を規定した所得制限によって、300万世帯が平均で年1000ポンド (約14万円) の所得減となるとされている。さらに、3人以上の子どもに対する加算が廃止されることで、87万世帯 (うち、就労世帯は55万世帯) に対して年3670ポンド (約53万円) 前後の給付減になると見られている (労働政策研究・研修機構, 2018)。

(2) ユニバーサル・クレジットによる給付の上限設定

イギリスの社会保障給付 (主に低所得者向けの所得保障制度) のしくみは複雑である。「所得補助」や「所得調査付き求職者手当」に代表される公的扶助や、給付つき税額控除である「税クレジット」、そして公的な住宅手当である「住宅給付」など、複合的かつ断片化された制度体系をなしている。だが、2012年3月に成立した福祉改革法 (Welfare Reform Act) によって、上記の6つの社会保障給付をすべて統合して「ユニバーサル・クレジット (universal credit)」として制度化することが決定した。当初は2017年10月までに6つの制度がすべてユニバーサル・クレジットに移行される予定であったが、改革は大幅に遅れ、新たに2022年までに移行を終える目標を立てているようである。

複数の制度を並行させて給付をおこなう所得保障制度は非効率である。複数の省庁や自治体にまたがる煩雑な給付管理業務が存在し、併給する者も多く存在している。その結果、所得や就労時間の増減によって各扶助・手当の給付額が変動したり、給付要件を満たさなくなったりするため、いわゆる「福祉依存」あるいは「貧困トラップ (貧困の罠)」(手当の減額や停止を恐れて就労意欲を失うこと) におちいるケースも多いとされてきた (Ghelani, et al. 2014: 8-11)。したがって、給付要件を簡素化し、かつ重複受給を回避する効率化策が段階的に進められたわけである。

ユニバーサル・クレジットが導入された理由のひとつは、さまざまな意味での制度の「合理化」にある。給付要件を透明性の高いものにし、申請手続きを合理化するために、雇用・年金省に置かれた給付管理システムによって制度は一括運用され、オンラインによる申請を基本にしている。これまでの公的扶助に付随してきた資力調査のスティグマを除去し、いっそう明確でわかりやすい基準で申請と給付がおこなわれる。もちろんこうした合理化が社会

図表1 ユニバーサル・クレジットの給付上限設定の対象となる給付一覧

- | | |
|---|---|
| ① | ユニバーサル・クレジット |
| ② | 求職者手当（拠出制・所得調査制） |
| ③ | 雇用・支援給付（拠出制・所得調査制） |
| ④ | 所得補助 |
| ⑤ | 住宅給付 |
| ⑥ | 児童税額控除 |
| ⑦ | 児童手当（Child Benefit） |
| ⑧ | 就労不能給付（Incapacity Benefit） |
| ⑨ | 重度障害手当（Severe Disablement Allowance） |
| ⑩ | 出産手当（Maternity Allowance） |
| ⑪ | 遺族手当（Bereavement Allowance）および
ひとり親（母子）手当（Widowed Parent's/Mother's Allowance） |

（出典）イギリス政府ホームページ（<https://www.gov.uk/welfare/universal-credit>）

保障の財政削減にも有効となる。

導入のもうひとつの理由は、明らかに財政削減であると見られている。ユニバーサル・クレジットの導入にあわせて各種社会保障給付を包括した上限設定（Benefit Cap）を導入したことによって、一世帯が受給できる各種給付はトータルの合計額によって受給制限がおこなわれることになった。この上限設定が適用される制度には、ユニバーサル・クレジット（ただし就労税額控除の部分を除く）に加え、児童手当（Child Benefit）、介護者手当（Carer's Allowance）、重度障害者手当（Sever Disablement Allowance）など11種類に及ぶ手当等の制度が含まれている（図表1参照）。

各手当すべてを合わせた上限額は、制度導入当初の段階で、カップルおよびひとり親世帯で週500ポンド（約7万2千円）または年間26000ポンド（約370万円）、単身者で週350ポンド（約5万円）未満とされていた。その後上限額は低められ、2018年にはカップルおよびひとり親世帯で週442.31ポンド（約6万4千円）、単身者で週296.35ポンド（約4万3千円）未満等とされている。このように上限額の引下げ、そして給付上限の設定範囲の見直しがおこなわれており、保守層や中間階層からは強く支持されているが、受給する低所得層にとっては死活問題であり、そのことが貧困の拡大を生み出している。

受給までの手続きは、一見簡素化されているように見えるが、高齢者やマイノリティにとって非常にハードルが高く、煩雑である。例えば、申請するにはまずオンライン（ウェブ）上で自分のアカウントを作成し、氏名や生年月日等の基本事項のほか、銀行口座、預貯金額、そして扶養可能な援助者の個人情報や預貯金額、仕事の内容や収入などを入力する。資産（預貯金）は16,000ポンド（約232万円）まで認められている。そして入力終了後に「ジョブセンター」に面接の予約を取り、面接を受ける。面接では、オンラインで記入した内容を確認してサインをする。また、給付を受けている期間は就職活動をしている意志を示すため、ジョブセンターに週に1回通うことになっている。もちろん、収入や仕事に変化があったり、援助者が見つかったりした場合はすぐに方向する義務があり、違反すると減額や支給停止等の

制裁措置が課される (CPAG, 2017 : 39-44)。

(3) 追加された給付削減案

ユニバーサル・クレジットは、税制である「給付付き税額控除」をも統合することでワーキングプア対策やシングルマザー対策として効果があると見られている。就労能力のある者の就労意欲を高めながら最低限度の生活保障をおこなうことができるという点で、ワークフェアとセーフティネットという2つの機能を果たす優れた制度だと見られているのである。また給付の上限設定によって、既存の各扶助・手当の重複受給にともなう非効率を回避すると考えられている。受給者が不定期的に就労所得を得た場合も、これまでの各種扶助・手当では減額・停止の基準や逓減率が異なるため手取り所得の把握が難しく、それが「福祉依存」を助長すると考えられてきた。だがユニバーサル・クレジットであればこうした非効率を回避できるとされている。

だが、ワーキングプアに対する給付の水準は必ずしも高くはなく、最低生活保障にはなり得ていない。そのうえ政府はいくつかの削減案を追加で提示している (図表2参照)。たとえば、2017年から児童加算は2人までに限定され、家族加算も廃止された。また18~21歳に対する住宅給付も廃止された (新規申請者について)。このように、ユニバーサル・クレジットの導入と併せて全体としての社会保障給付の抑制や給付水準の引き下げが実施されているのが現状である。

図表2 社会保障給付予算の主な削減内容, 2019年度予算における削減額

	削減内容 (削減額)	合計削減額
給付全般	<ul style="list-style-type: none"> ・ 就労年齢層向け社会保障給付, 税額控除, 地方住宅手当の支給額の改定を凍結 (2016~19年度) ・ 世帯あたり給付支給総額の上限を, 現在の2万6000ポンドから2万ポンド (ロンドンでは2万3000ポンド) に引き下げ 	42億9000万ポンド
税額控除, ユニバーサル・クレジット	<ul style="list-style-type: none"> ・ 所得に応じた減額が免除される所得下限額の引き下げ (税額控除は年6420ポンドから3850ポンドに。ユニバーサル・クレジットは, 2304ポンドまたは4764ポンドに (後者は住宅給付が支給されていない場合)), 子供の居ない独身者にはこれを廃止 (2016年度~) ・ 税額控除における所得増に応じた支給額の減額率を41%から48%に引き上げ (2016年度~) ・ 新規申請者に対して児童加算を2人までに限定 (2017年度~) ・ 新規申請者に対して家族加算を廃止 (2017年度~) 	54億5500万ポンド
住宅給付	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公的住宅の賃貸料を毎年1%, 4年間引き下げ (2016年度~) ・ 公的住宅の賃料を居住者の所得水準に応じて地域相場に引き上げ (2017年度~) ・ 18-21歳層に対する適用を廃止 (新規申請者に適用, 2017年4月~) 	18億5500万ポンド

(出典) 労働政策研究・研修機構 (https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2015/08/uk_01.html) (2019年3月29日閲覧) を抜粋して作成。

給付の上限設定や新たな給付・加算の廃止によって、これまで複数の各種扶助・手当を受給していた低所得者層では、総収入が減少するケースもあらわれている。こんにちイギリスでは住宅費が激しく高騰する中で、給付の上限設定によって当然ながら生活費が圧縮され、収入の大部分が住宅費に消えていく現実がある。ユニバーサル・クレジットによって、貧困・低所得者たちの生活と住居が失われている現実である。次の3ではイギリスの住宅政策の展開、4では住居喪失者の現状、5では高齢者ケアの現状を確認した上で、この間の社会保障改革の評価を最後の6で再確認したい。

3. 持ち家政策と社会保障

イギリスにおける住宅政策の始まりは、産業革命時代の大都市の住宅対策に遡る。職を求めて都市に流入してきた膨大な数の労働者に住まいを提供すべく、小規模民営借家の大量供給が行われた。この典型例が、ロンドン東部のドックランズ（Docklands）やホワイトチャペル（Whitechapel）地域にみられる。その後、グローバル経済の成長にともない製造業の衰退が進み、1980年代以降はサービス業が主な産業へと転換すると同時に、住宅資産（エクイティ）の証券化の影響を受け、住宅ローン持ち家取得が進んだ。Kemeny（1980）は住宅供給の民営化と社会保障の相関性に着目し、持ち家率が高い福祉国家ほど社会保障が脆弱であることを指摘している。家を保有する世帯の場合、家族の発達段階（family life-cycle）を通じて、若年期から高齢期への富の再分配が生じることから、まるで老齢期や疾病、失業に備えた民間保険のように機能するとしている。また、家の購入を促進させることにより、老齢期の生活保障に対し、国家の持つ責任が軽減されることを指摘している。つまり、持ち家率と社会保障は負の相関関係にあり、持ち家の推進は公的救済を阻む可能性があるというのである。また、このモノポリーに参加すらできない人びとへのスティグマと格差が広がるのは容易に想像がつくであろう。しかしながら、イギリスでは持ち家が福祉国家の再編において中心的な役割を担うようになり、持ち家率と社会保障負担とのトレードオフ関係が生じるようになったのである。

(1) アセット・ベース型福祉

イギリスにおける持ち家主義はその文化に深く根付いている。例えば、プロパティ・ラダーやハウジング・ラダー（property ladder, housing ladder, 「住宅すごろく」に近い意味）という表現があるように、若いうちから家を買って、変化する家族構成やライフスタイルに合わせて家の売買を繰り返し、家のアップグレードと共に人生の“梯子を上っていく”という考えが人々の文化にも、社会政策にも根づいている。アセット・ベース型福祉（asset-based welfare）は、アメリカの社会福祉学者のシャラーデン（Sherraden, M）によって紹介された概念であるが、イギリスやアメリカはもとより、世界中の経済先進国において発展した、いわばグローバル化と近代資本主義の副産物である。金融政策の緩和によって住宅ローン等の

金融サービスが豊富になったことや、サブプライムローンのように貸付の条件が極端に低い住宅ローンが登場したこと、それに加えて住宅エクイティの現金化が可能となり、新しい福祉システムを構築させた。

ロー (Lowe,S) は、イギリスにおける持ち家社会の形成について社会政策の変遷を追いながら説明し、現代社会におけるハウジングは「ベヴァリッジ・モデルから競争国家に向けたパラダイム転換において大きな影響をおよぼす要素であり、持ち家には重要な戦略的役割が与えられている」(Lowe 2011 = 祐成訳 2017 : 250) と論じた。度重なる社会保障改革の末、イギリスは福祉国家 (welfare stat) から競争国家 (competition state) へと転換し、自立・自助努力が重視されるなか、国民は予期せぬ事故や老齢によってケアニーズが高まった際には住宅を売却し、現金を手に入れ福祉資源として活用することを、つまり、住宅を将来の蓄えの一部として位置付けるようになった。また、スミスとサール (Smith,S. and Searle,V.) はこのポスト福祉国家における住宅の位置付けを「金庫としての住宅」(Banking on Housing) として表現した。しかしながら、右肩上がりだったイギリスの持ち家率も世界的な経済危機の影響や投資用住宅の購入が盛んになったことなど、住宅市場の状況の変化によって、家の販売価格の上昇に賃金が追いつかず、結果として若年層を中心に住宅保有率が低迷している (Ministry of Housing, Communities & Local Government 2019)。

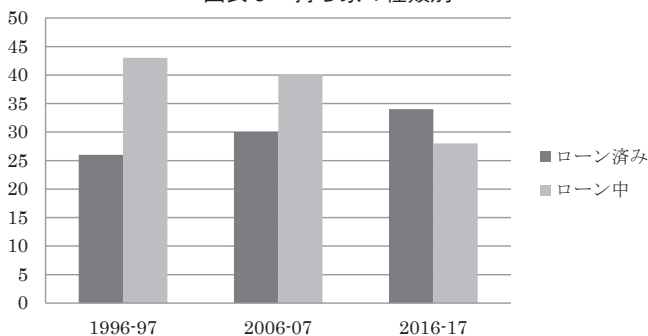
(2) 衰退する持ち家政策

「金庫としての住宅」という認識が強いイギリスにおいては、住宅を初めて購入する人 (first time buyer) の年齢というのは、重要なファクターである。何故ならば、イギリスでは自分自身や家族のニーズに合わせて住宅の大きさや、地域、価格を変えることが想定されており、スミスとサールが指摘するように転売や金融市場を通しての住宅エクイティの引き出しによって、世帯の福祉資源を調整しているからである (Smith and Searle 2008)。

実際、イギリスでは住宅購入者への税制を介しての優遇措置や、初めて住宅を購入する人を対象にした購入支援 (Help to Buy) 政策もある。ところが近年では住宅価格が上昇と賃金の上昇率に乖離が生じており、若年層の住宅市場への参入が困難になっている (ONS 2018)。2003年に71%を記録したイギリスの持ち家率は徐々に下降し、2017年は約63%となっており、2012年以降、ほぼ横ばいの持ち家率となっている。また、その内訳を見てみると、34%がローン返済済み所有者 (outright owners) で28%がローン返済中所有者 (mortgagors) である (Ministry of Housing, Communities & Local Governmnet 2018)。図表3は1996年から97年、2006年から07年、2016年から17年のローン返済済み所有者とローン返済中所有者率を比較した図であるが、2016年から17年のローン返済中所有者率が28%と10年間で12%も下がっていることがわかる。

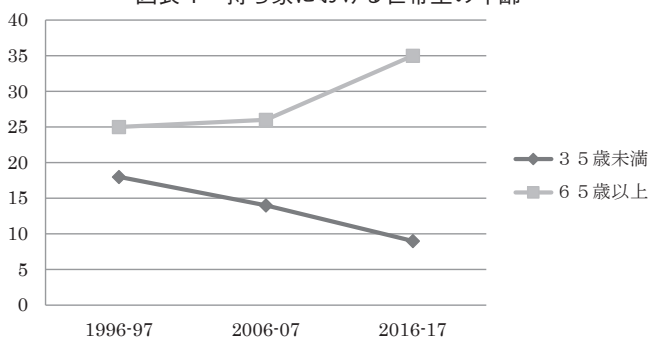
さらに、図表4は持ち家世帯の世帯主の年齢の推移を35歳未満と65歳以上に分類して表した図だが、1997年から2017年の20年間で35歳未満の割合は下がり、65歳以上は上昇している

図表3 持ち家の種類別



(出典) Ministry of Housing, Communities & Local Government (2018), English Housing Survey Home Ownership, 2016-2017. から作成

図表4 持ち家における世帯主の年齢



(出典) Ministry of Housing, Communities & Local Government (2018), English Housing Survey Home Ownership, 2016-2017. から作成

ことがわかる。図表3と図表4から読み取れるのは、若年層の持ち家所有が難しくなっているというイギリスの現状である。

もともと、イギリスにおける持ち家率の上昇の背景には、住宅政策を通しての政府の介入があった。例えば、1919年には公営住宅の供給を地方自治体に義務付けた結果1981年には公営住宅の全住宅（テニユア）における割合が31%まで増加した。その後、サッチャー政権により1980年住宅法が導入され、公営住宅購入権（Rights To Buy）政策が行われたことや、地方自治体の公共住宅への義務を緩和した結果、2011年には公営住宅の割合が8.5%まで減少し、現在は、社会住宅（social housing）全体から見た公営住宅（council house）の割合は住宅協会（housing association）を下回っている。イギリスの社会住宅は、低所得者に限らず、様々な階級の家族が同居するアフォーダブルな住宅として機能していたが、サッチャー政権以降進められてきた公営住宅の縮小と1988年住宅法に見られる民間賃貸に対する規制緩和（例えば、Assured shorthold tenancy）や1996年の同法改正時に導入された賃貸投資物件用ローン（Buy To Let）によって、一度は公的な要素が強かったイギリスの住宅供給は徐々

に市場中心へと変貌を遂げたのである。しかしながら、前述のように、イギリスにおけるハウジングの議論はもはや住まいの確保という枠を超え、福祉資源（アセット）としてその重大性が増しており、現行システムの中で住宅市場の梯子に手をかけられない、ファースト・バイヤー達への支援をどのように行うか、また、その先にある高齢期に備えて十分な福祉資源が得られない住宅弱者への影響についての議論を含め、コミュニティケアを謳う今だからこそ社会保障としてハウジングを議論することが必要なのである。

(3) 老後の蓄え

先に述べたとおり、イギリスでは持ち家政策を推進してきた経緯があり、新自由主義思想の影響を受けた社会保障改革が相次いで行なわれた結果、アセット・ベース型福祉が定着している。こうした現状において、高齢期への蓄えをどのようにしていくのかは、低所得層にとって、もはや死活問題である。

2006年に実施された年金についての意識調査の報告書によると、退職後の資金計画については、持ち家保有者の半数以上が、不動産投資を老後の生活安定にとって最善の経済策だと回答しており、持ち家保持者の約3分2が自宅を退職後の資金源という認識を持っていることが明らかになっている (Clery et al 2007)。また、2012年に再度行われた同意識調査では、若年層 (18歳~24歳) の約半数が、老後資金として不動産投資はもちろんのこと、民間年金制度への加入などをしていないことが分かっており、将来の蓄えと日々の生活の間でバランスが取りづらくなっていると報告している。しかし、一方で、60%が老後の資金については自己責任であるという考えを示している (MacLeod, P. et al 2012)。つまり、自身の福祉について責任は感じているものの、老後については漠然とした計画しかないというのが、多くの若者の現実だということである。

4. 住居喪失およびそのおそれのある人々の状況

2で確認した社会保障改革、および3で確認した住宅政策の転換によって、近年イギリスでは貧困が急速に拡大していることが議論されている。その中でもホームレス状態に陥る人々の問題は深刻である。イギリス (およびヨーロッパ) において「ホームレス」とは、日本のように、路上生活者・野宿生活者 (rough sleeping) に限らず幅広く住居を失った人々のことを指すため、ホームレスネス (homelessness) = 住居喪失に至る人々が急増するということはまさに住宅政策の失敗を意味しているのである。

(1) 「ホームレス」の意味と実態

ヨーロッパには、1991年に定められた「ホームレスと住居排除に関するヨーロッパ類型基準 (ETHOS: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) がある。ETHOS がとらえる「ホームレス」とは、「尊厳ある居住 (居住権) に値しない場で生活を

送っている者」(芝田2016:22)を意味している。それは路上生活・野宿生活に限定した日本の概念とは大きく異なり、福祉施設やシェルター、居候や仮住まい、立ち退きを迫られている等の不安定な居住環境にあることも「ホームレス」に含まれる。

民間のホームレス支援団体「クライシス (Crisis)」は、「ホームレスとブレッジットの影響 (Homelessness and the impact of Brexit)」と題する研究報告をまとめている (Oakley and Thunder, 2018)。この研究の一環としておこなわれたモニター調査では、イギリスで路上生活・野宿生活を含む「不安定な居住」を強いられている人々、すなわち居候、シェルター入居、車上生活等を送っている人々は、2016年に16万世帯に達しているとしている。日本の厚生労働省が「ホームレス」(路上生活・野宿生活者)の人数は全国に5千人程度であると発表していることに比べて、イギリスの「ホームレスネス (homelessness) = 住居喪失」という視点は、まさに住宅問題がほぼ潜在化したまま不可視化されていることを再確認させてくれる。

(2) ホームレス化の背景と政策分析

先述の民間団体「クライシス」による研究報告では、2000年代に入ってから家賃と住宅価格の高騰が国内で引き続き起こっており、その影響下で「手頃な家賃の住居」に入居できない低所得者が次々とホームレス化していく実態があることが示されている。とりわけ移民や民族的マイノリティ、そして若者にとって、この「住居へのアクセス」という問題がきわめて深刻になっていると報告されている (Oakley and Thunder, 2018: 4-5)。

家賃と住宅価格の高騰問題は金融緩和や投資資金の流入といったグローバル経済の影響が強いわけだが、それを移民の増加によるものとする政治的意図を含んだ理解がなされることによって、移民・マイノリティの排除が各地で起こってきた。イギリスがEUを離脱すること(ブレッジット)によってこうした低所得層の住宅問題および移民・若者の住居へのアクセス問題が解消されることはなく、必要なことは、すべての市民のために確実な住居保障(ユニバーサル・クレジットによる住宅給付等を含む)をおこなうことであり、また国籍にかかわらず、すべてのイギリス在住者をホームレス化から守り、かつ手頃な価格の「社会住宅」の供給を増やすことが必要であると報告書はまとめている (Oakley and Thunder, 2018: 31)。

同ラウンタリー財団 (JRF) Analysis Unit の2017年の研究レポートでは、過去20年間に減少してきたはずの貧困が再び上昇に転じた要因について考察している。それによると、次の3点が「再貧困化」の要因であるとしている。第一に、公的扶助や給付付き税額控除による給付が近年実質的に削減されてきたこと。第二に、雇用が拡大して失業率が改善されたものの、それが所得向上につながっていないこと(すなわちワーキングプア (in-work poverty) の拡大)。第三に、家賃が上昇したにもかかわらず低所得世帯に対する住宅給付が削減され、多くの低所得世帯において家賃が生活費を圧迫していることである (JRF Analysis Unit 2017)。

テイラー・グッピーは、貧困問題の拡大に象徴される現代的なリスクが拡大していること

の背景について、構造的に考えるべき長期的な問題と政策選択によってもたらされた短期的な問題という2つの視点（これらを「二重のリスク」と呼んでいる）で考える必要性を指摘している。構造的な問題としては、「グローバリゼーション」と「技術革新」に対応して政府が市場経済における国家競争力に配慮しなければならなくなったこと、そして人口の高齢化によって医療やケアの問題が発生していること等を挙げている。

またもう一方の政策選択の問題は、稼働年齢層の人々を対象とする社会保障給付やサービスを抑制するような2010年以降の「緊縮財政」に関わっていると論じている。これらの構造的かつ政策選択にかかわる問題を背景に、イギリス市民はブレグジットを選択したという考察である (Taylor-Gooby, 2017)。

これらの議論が示唆していることは、市民生活の「貧困化」の背景として市場経済のグローバル化や緊縮財政という構造的かつ政策選択にかかわる問題を含めて議論をおこなう必要性を上げることができる。またイギリスは「居住」の問題を生活保障にかかわる問題として社会保障政策に含めて議論してきたが、日本ではその視点が明らかに欠落していることをイギリスの議論を通してあらためて理解することができる。

(3) ホームレス解消法 (The Homelessness Reduction Act 2017)

2017年にイギリス政府は「ホームレス解消法 (The Homelessness Reduction Act 2017)」を導入した。同法は、「ハウジング法」(1996年)および「ホームレス法」(2002年)を継承するものであるとされ、ホームレス状態に陥ることを予防し、また問題解決をする地方自治体に義務化した新しい法律である。

民間団体「シェルター」はこれについて考察と評価をおこなっている。シェルターによれば、ホームレス解消法は、すべてのホームレス状態にある人々の救済の権利を拡大し、幅広い意味での「ホームレス化」を予防し、また住居支援をおこなうソーシャルワーク (joint working) に新たに焦点を当てたものとして一定の評価ができるという。それは、住居を失った当事者の個別性にいっそう焦点を当て、それぞれに見合った住居支援を提供することをできるようにするものだとしている (Shelter 2018: 3-6)。

一方、ホームレス解消法の課題については次のようにまとめている。第一に、住宅の面積と住宅給付を含む福祉政策の改善にアプローチしていない点で、ホームレス化をくい止める抜本策になっていない。第二に、ホームレス状態にある人々がそれぞれの地域で定住し、手頃な価格で適切な住宅にアクセスできるよう確保するための策を示していない。

そして、これらの問題に介入することがなければ、住居支援をおこなうソーシャルワークがゲートキーピング (gate-keeping) = 門番のような機能を果たしたり、住み慣れた地域の外へ移動する人口が増えたり、再ホームレス化が進んだりするなど、意図しない結果が生じる可能性があるとしている。そしてそれは子どもやヴァルネラブルな人々に重大な問題を引き起こし、またひとり暮らし世帯についてもほとんど意味ある結果をもたらさないだろうと

批判している（Shelter 2018：3－6）。

（4）住宅費高騰による生活費の圧縮

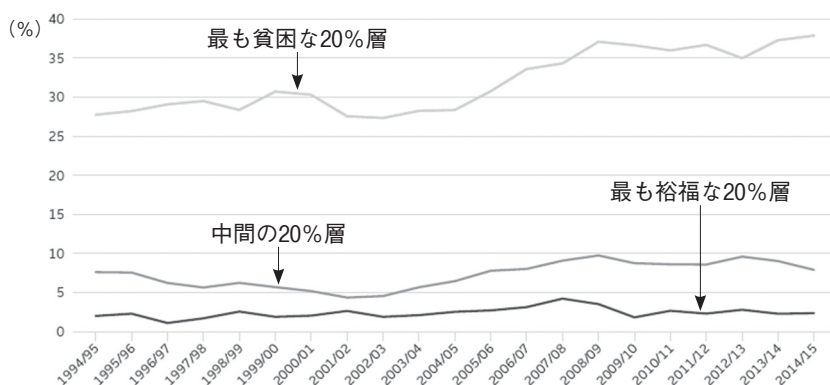
政府（雇用・年金省）は、貧困に関する統計 Household Below Average Income (HBAI) を毎年発表している。HBAIにおいて貧困は「相対的低所得（Relative low income）」と定義され、「税引き後に家族調整をおこなった世帯所得額（＝可処分所得）が中央値の60%未満」であることを意味している。

同統計（HBAI）によると、2016/17年における貧困率、すなわち「相対的低所得率」は、住宅費調整前で16%であり（金融危機後の2008/09年度には18%あった）、2012/13年から横ばいである。ここで注目したいのが、年金受給層における貧困が増加傾向にあることである。年金受給層における相対的低所得率（住宅費調整後）は、2006/07年の19%から2012/13年の13%へと6年間にわたって改善傾向にあったが、その後増加に転じて2016/17年は16%となっている（DWP, 2017：10）。

また、ラウントリー財団（JRF）Analysis Unitの2017年の研究レポートでも貧困率の上昇が確認されている。これまでの研究では、過去20年間にわたって子どもと年金受給者の貧困は大幅に改善されてきたと分析されてきたが、同レポートではそれらが再び悪化して、子どもの貧困率は27%から30%に、年金受給者のそれは13%から16%に逆戻りしたと分析している（JRF Analysis Unit, 2017）。

Monitoring Poverty and Social Exclusion と題する年次報告書の貧困統計も参考になるだろう。2016年版の同報告書によれば、2003/04年度から2014/15年度の間に所得が増加または減少した世帯を分析すると、「年金受給世帯（一人および夫婦）」と「ひとり親世帯」におい

図表5 総所得のうち住宅費が3分の1以上を占めている者の割合（所得階層別・推移）



（出典）Maclnnes, T. et al. (2016) Monitoring Poverty and Social Exclusion 2016 Full Report, Joseph Rowntree Foundation, p.41.

〈<https://www.jrf.org.uk/report/monitoring-poverty-and-social-exclusion-2016>〉

て全体的に所得は増加し、一方で「夫婦のみ世帯」「子どもと両親の世帯」「ひとり暮らし世帯」において所得は減少したという。なかでも「ひとり暮らし世帯」の所得の落ち込みが激しいが、これらの傾向は前年度から変化していない。年金受給世帯を除く「ひとり暮らし世帯」には、若年層・非婚層が多く含まれており、稼働世帯の所得が減少する傾向にある (Maclnnes, et al., 2016 : 17)。稼働世帯の貧困 (ワーキングプア : in-work poverty) が増加していることは非正規雇用率が高まっていることにも関連していると考えられる。

また図表5は、同報告書が分析した、総所得に占める住宅費が3分の1以上を占める者の割合 (推移) である。1988/99年度から2013/14年度にかけて、最も所得の高い20%層においては総所得に占める住宅費の割合は低位のままほとんど変化がないが、最も所得の低い20%層においては、その割合が約30%から約40%へと増加している。都市部における家賃の高騰等と低所得化を背景に、住居にかかる費用が低所得層の家計を圧迫し、あるいは不安定な居住を含む「ホームレス化」が発生していることがわかる (Maclnnes, et al., 2016 : 41)。

5. 高齢期のケアと住まい

イギリスの65歳以上人口の割合は2016年時点で18%と日本の27.3%から比べて低いことや、今まで高齢化が緩やかに進んでいたことから、イギリスにおける高齢化問題をめぐる状況と危機感は日本とやや異なると思われる。しかしながら、1960年代生まれのベビーブーム世代の高齢化を見込み、2041年には高齢人口は全人口の26%を占めると予測されている (Office for National Statistics 2018)。同じ25年間ではあるが、1991年から2016年にかけての高齢化率は2.2%増のところ、2016年から2041年にかけては4倍近くの8%の増加が見込まれるという点や、長寿化によるケアニーズの複雑化という点においては、日本の持つ悩みと共通している。また、日本のように介護保険制度を導入せずに、社会保障給付とミーンズテスト付きのソーシャルケア給付を行っているイギリスでは、サービス供給体系自体も非常に複雑である。とはいえ、迫り来る超高齢社会への入り口を目の前にこの人口変動に対応しようと議論が進められている。

イギリスでは日本と同様、ケアとしての高齢者の住まいに対する支援は、その重要性が認識されているにも関わらず、不十分である。しかし、数々の報告のなかで住まいとケアの連携が着目されていることから、今後のケア改革のなかで支援が発展する兆候がすでに見えはじめている。なお、65歳以上のケアが必要と認められた高齢者に対し普遍的に供給される社会保障給付 (Attendance Allowance) は、給付額が週57.30ポンド~85.60ポンド (約8千円~1万2千円) と少額であるため、イギリスにおけるケア費用の議論の中心とはなっていない。よって本稿においての議論にも高齢者向け社会保障費供給については議論に含まないこととする。

(1) ソーシャルケアサービスとコミュニティケア改革

イギリスにおける医療・ソーシャルケアサービスの誕生は約70年前に遡り、1948年に国民保健サービス（NHS）の創立とともに、社会ケア制度（Social Care System⁽³⁾）が誕生した。しかしながら、NHS サービスは無償にも関わらずソーシャルケアはミーンズテストの対象となっていることや、年々、地方自治体におけるソーシャルケア財源が縮小していることから、NHSほどその存在が祝福されてはいない（Thorlby et al. 2018）。

ソーシャルケアの削減が始まったのもやはり、サッチャー政権下である。その背景には1983年に行われた社会保障改革によって、意図せぬまま生じてしまっていた、施設ケアに偏るサービス供給の仕組み（施設入所の場合はアセスメント無しで公的サービスを受けられる）を改めなければならなかったという事情があった。この社会保障改革によって施設入所者が増え、1979年に2000万ポンド（約29億円）だった施設ケアの国家負担は、1986年には4億5900万ポンド（約669億円）に膨れ上がったのであった（Lewis & Glennerster 1996）。この、事態に収拾をつけようとしたのが1990年のコミュニティケア改革（National Health Service and Community Care Act 1990）である。この改革は、高齢者の施設ケアの件に加え、障がい者団体の自立運動という要因も含んでおり、費用削減の目的のためだけに行われたものでは決してない。しかし、保守党政権が子守国家（Nanny State）と当時の福祉国家を批判していたのも事実である。

サッチャー政権以降、保守党・労働党間に多少の差はあったものの、根底として「準市場」の選択と競争（Choice and Competition）理論に肩入れをして、ケア市場からのトリクルアップを目指した制度改革を行ってきた。そして、2010年以降は特に「パーソナライゼーション」（ケアの個別化）を掲げ市場原理を基盤としたサービス利用者中心の「パーソン・センタード・ケア」を強調し、セルフア・セスメント（Self Assessment）やパーソナル・バジェット（Personal Budget）といった利用者の選択の権利を強調する政策が導入された。しかしながら、政府の思惑とは裏腹に、社会ケア市場は非効率かつ不公平であるがために、ケアが必要な人たちにサービスが行き届かない状況にある（Lewis & West 2014）。ルイスとウェストは、質の高いケアというのは、結果（アウトカム）だけでは評価できないと、イギリスにおけるケアの質指標に疑問を投げかける。また、利用者の選択は資金の有無によって左右されることを指摘している（ibid.）。

ソーシャルケアの予算削減は、1980年代以降継続して行われてきた。しかし、2010年以降の緊縮財政綱領（Austerity Programm）がイギリスにおけるソーシャルケアサービス供給をさらに枯渇させたのは疑いようもない。成人を対象としたソーシャルケアでは2010年から2018年の間で累計63億ポンド（約9000億円）の削減を行っており、自治体は複雑化する利用者のケア・社会ニーズへの対応がより困難になっていると感じていることが報告されている（ADASS 2018）。

(2) 2014年ケア法 (Care Act 2014)

60年ぶりの大改正として施行された2014年ケア法 (2015年4月1日に施行) の特徴は、イギリスのケア制度上、初めて「ウェルビーイング (Well-being)」の促進を地方自治体の役割として位置付けたことにある。また、住宅支援の視点からすると、このウェルビーイング定義の中に「適した住まい」が明記されたことも進展である。同法では、居住環境の支援が包括的ケアに含められ、利用者の住まいの支援はケアの連携の一環として自治体の責任であることが明記された (Care Act 2014セクション3)。住宅支援を強化することにより、介護予防、包括的な支援、早期介入、ケアニーズの軽減が実現され、利用者のウェルビーイングの改善ができると期待されている (LGA 2015)。また、保健省は『利用者とケアラーにケアと支援の主導権を握らせる』(putting people and their carers in control of their care and support) という謳い文句のなか (DoH 2014)、利用者だけではなく、ケアラーに対してもパーソナル・バジェット (Personal Budget) とダイレクト・ペイメント (Direct Payment) を通して、ケアの舵取りができることを強調した。また、同法では、ブレア政権・ブラウン政権を通して実現できなかった要支援認定基準 (eligibility) をイングランドに限られるものの、統一したことも画期的である。

ケア費の負担については常々問題となっており、自治体負担、利用者負担、家族負担をどのように公平に分けるかということが、議論の中心となっている。2014年ケア法では個人負担額に上限を設けることが決定した (ただし、2016年に実施予定だったが、2020年まで導入を見送る事態となっている)。この上限の制定は、2011年に発表された「ディルノット・レビュー (The Dilnot Review)」を根拠としており、同報告では高齢化の影響により、ケアサービス利用者の10%が、生涯累算10万ポンド (約1500万円) を越える費用を負担することを算出した (Commission on Funding of Care and Support 2011)。その結果から、生涯のケア負担額の上限 (Lifetime Cap) を設定することが提言された。政府はこの提言を受入れ、上限を7万2000ポンド (約100万円) とした。この上限額に加算される費用については、細かい条件があるが、大まかに言えば、地方自治体によって必要だと認められた費用についてのみ、上限額まで累積される。例えば、高級老人ホームに住み替えたために生じた費用については加算されない。また、施設入居者の場合、資産が1万7000ポンド (約250万円) 以下にならない限りは在宅ケアとの均衡性を保つために、最高1万2000ポンド (約180万円) の生活費は負担するとした。政府はさらに、施設入所に対する公的支援の対象上限を資産額23,250ポンド (約366万円) から118,000ポンド (約17000万円) に引き上げ、対象者を拡大した⁽⁴⁾。また、急なケアニーズの為に (例えば、退院後リハビリとしてしばらく老人ホームに入所する必要が出た) 利用者がケア資源獲得のために、急いで家の売却をしなくて住むよう、地方自治体が後払い (Deferred payments) 制度を設けるようになった。ただ、利用者の家を担保にケア費の貸付を行う制度であることから、家族が同居する場合は対象にならない。

(3) 脆弱化する高齢期の生活保障

老後の蓄えとして、持ち家に福祉資源としての機能を期待するのであれば、福祉政策と実践の両方においてケアと住まいを結びつけた支援が欠如していることも課題となるが、ケア法に定義される住まいの支援は明白ではない。ソーシャルワーカーや医者といった医療・福祉従業者はもとより研究者や政策立案者の間でも居住環境の改善は高齢者のウェルビーイングに関わるという意識が広がっている（Brown 2018）。しかし、多職種間で行われている実践共同体（Community of Practice）で話し合われた2014ケア法（2014 Care Act）がもたらすホームレス支援への影響についての議論を分析した研究では、ホームレス状態にあるクライアントの場合、複雑なケアニーズを抱えていることがほとんどで、地方自治体に勤務する公務員ソーシャルワーカーはホームレス支援団体との連携、特にクライアント情報の引継ぎ時の連携に課題を感じているという意見があった（Marson et al. 2018）。また、実践共同体に集まった専門職間では、地方自治体内の部署間連携が不足していることが話し合われた。特にロンドンでは地方自治体の事務所内に社会的ケアと住宅支援、両方の部署が設置されていることが多く、2014年ケア法で連携強化が強調されているにも関わらず、機能していないことが明らかになっている（ibid.）。

イギリスにおけるソーシャルケア関連の研究が示すように、イギリスでは政府が期待するほど、包括的ケアが実践されているわけではないことは明らかである。こういった状況の背景にはやはり、地方自治体の予算不足があると考えざるを得ない。2010年以降の緊縮財政により地方自治体は圧迫され続けており、結果として国民のニーズに応えていないと激しく批判されている。そこで現政権は地方自治体に一時的な追加予算を投入し、そのことにより介護予防サービスが充実するという成果が得られた。しかし、長期的な予算増加は計画されておらず、結果的には高齢者ケア予算は削られ続けており、特に長期ケア（介護）予算が不十分だとされる（Cromarty 2019）。

高齢期の介護予防とプライマリーケアが健康寿命を延ばすことに効果的であることは明らかであるが、早めに対処することが、生活の負担になってしまうのであれば、NHSで無料診察してもらえらるまで、多少のことは我慢するというのが利用者の心情なのではないだろうか。だとすれば、早期介入は困難になるだろう。介護予防が長期ケアへの転落を防ぐというのは、もはや常識であるが、ケア予算削減によって、ケアの質と効果が下がるのであれば、結局、非効率的な仕組みとしか言えないだろう。

本稿で示したとおり、イギリスでは住宅アセットが福祉資源として機能しており、自宅のエクイティの現金化によってケア負担をすることは、国民側も行政側も想定していることである。しかしながら、人口の高齢化だけではなく、長寿化という現象も同時に起きており、これまでの高齢者ケアとは異なる現象が生じるであろう。例えば、長寿化によって高まるリスクとしては認知症があげられるまた、高齢になれば医療ニーズだけではなくソーシャルケア・ニーズも高まる。介護ニーズについて調査したイギリス調査では、74歳から84歳の5人

に1人が入浴や脱衣に難しさを抱えていると答えているのに対し、85歳を越すとこの数値は男性が34%、女性は42%に跳ね上がる(ONS 2018b)。つまり、長寿化するということは医療リスクが高まるのは当然、日常生活における介護リスクも高まるということであり、アセット・ベース型福祉と合わせて考えると、福祉老齢期のための蓄えを食いつぶす期間が長くなることを意味する。つまり、長年かけて貯蓄した個人の蓄えを全て介護に費やさねばならないということも、往々にしてあり得るのである。一方でアセットの多い層には有利なモデルだという批判も当然、浮上する。先述のとおり、社会保障費全体の削減と経済不安によって国民が将来のための貯蓄や計画をしづらくなっているなか、アセット・ベース型福祉を続けることが、高齢期の生活保障を不安定にさせており、世帯内の富の再分配を通し格差を拡大させる要因となっている。

6. 結 論

本稿では、イギリスの社会保障改革と住宅政策の展開を高齢期の生活保障への積み重ねという視点から振り返り、その課題を整理した。その結果、イギリスでは「アセット・ベース型福祉」が実践されており、持ち家の購入が推進される反面、社会保障費は削られ、人々は複雑な、そしてスティグマの強い福祉サービスシステムのなか、満たされないニーズ(unmet-needs)を抱えていることが明らかになった。また、政治と経済の不安により多くの人々にとって未来が見えづらい状況であることが示唆された。特に、ワーキングプアの若者や年金暮らしの高齢者が生活困窮、もしくは生活困窮に陥りやすい状況におかれていることが見えてきた。

ケメニー(Kemeny 1992=2014)が論じているように、これまで社会福祉におけるハウジングの位置づけは必ずしも明確なものではなかった。だが近年、アセット・ベース型福祉国家という、より自助努力を強調する福祉供給システムを持つ社会が構成され、「住まい」の存在が人々の生活においていっそう重要な意味を持つようになってきていることが、イギリスの事例から明らかになった。

本稿で整理した議論が示唆していることは、市民生活の「貧困化」の背景として市場経済のグローバル化や緊縮財政という構造的かつ政策選択にかかわる問題を含めて議論をおこなう必要があるということである。また、イギリスは「居住」の問題は生活保障にかかわる問題として社会保障政策に含めて議論してきたが、日本では未だその視点が欠落していることをイギリスの議論を通してあらためて理解することができるだろう。

安定した住まい無くして充実したケアの提供はままならない。コミュニティケアを基本としてきたイギリスでは、高齢期の住まいの問題は徐々に政策の中心課題として位置付けられ始めている。日本においても、地域包括ケアシステムの成功の鍵として高齢者にとって適切な住まいとケアを結びつける支援は不可欠であろう。しかし、アセット・ベース型福祉を前提とした場合、高齢期に入る前までに、持ち家という安定した資産を得ることができなかつ

た層に対し、福祉サービスへのアクセシビリティという点で相当の格差が生じるということが、イギリスの例から示唆されることに注意しなければならない。

注

(1) イギリスにおける住宅の定義については、下記を参照。

<https://www.gov.uk/guidance/definitions-of-general-housing-terms>

(2) 2018年以降、社会住宅の管理組織が The Homes and Communities Agency から Regulator of Social Housing に変更された。詳しくは下記参照。

<https://www.gov.uk/government/organisations/homes-and-communities-agency>

(3) イギリスでは、日本のような福祉分野の分類は行っておらず、国民保健サービス（NHS）を含む保健局（Department of Health and Social Services）が統括している。社会的ケア（Social Care）には介護（Long term Care）も含まれるが、日本の社会保障の分類のように、児童・高齢・障がいにより区別される事はなく、18歳を区切りに子ども（Child）と大人（Adult）に分けられる。そのため、介護という表現には高齢・障害の両方が含まれる。

(4) ミーンズテストに住宅資産も含むことを考えると、住宅価格の高騰価格への埋め合わせにもならない地域もある。例えば、貧困地域だった東ロンドンのハックニーにおける平均住宅価格は1996年から2016年の20年間で690%上昇している。

<https://www.homesandproperty.co.uk/property-news/how-londons-property-market-has-changed-in-20-years-we-chart-average-house-prices-rental-trends-and-a106401.html>

引用・参考文献

Association of Directors of Adult Social Services (ADASS) (2018). Budget Survey, 2018, ADASS.

Barnes,D., Boland,B., Linhart,K., & Wilson,K. (2017). *Personalisation and social care assessment – the Care Act 2014*, *BJPsych Bulletin*, 41 (3), 176-180. doi:10. 1192/pb. bp. 116. 053660.

Brown,T. (2018). *Collaboration between housing, health and social care*, *Housing Care and Support*, Vol. 21 Issue:3/4, pp.69-77.

Child Poverty Action Group (CPAG) (2017). *Universal Credit: what you need to know*, 4th Edition, CPAG.

Clery,E., McKay,S., Philips,M. and Robison,C. (2007). *Attitudes to Pensions: The 2006 Survey*, DWP/HMRC.

Department of Health. (2014). *Care Bill Becomes Care Act 2014*.

Department for Work and Pensions (2017). *Household Below Average Income: An analysis*

- of the income distribution 1994/95 - 2016/17*
(<https://www.gov.uk/government/statistics/households-below-average-income-199495-to-201617>) (2019.3.30閲覧).
- Fitzpatrick,S, Pawson,H, Bramley,G, Wilcox,S. and Watts,B. (2016). *The homelessness monitor: Great Britain 2016*, Crisis.
(<https://www.crisis.org.uk/>) (2019.3.30閲覧).
- Ghelani,D. and Stidle,L. (2014). *Universal Credit: Towards an effective poverty reduction strategy*, Joseph Rowntree Foundation.
- Jarret,T. (2017). *Social care: paying for care home places and domiciliary care (England)* Briefing Paper Number 1911, 9 November 2017 House of Commons Library.
- Johnson,A,K. and Sherraden,M (1992). "Asset-Based Social Welfare Policy: Homeownership for the Poor," *The Journal of Sociology & Social Welfare*: Vol. 19 : Iss. 3 , Article 5.
- JRF Analysis Unit (2017). *UK Poverty 2017: A comprehensive analysis of poverty trends and figures*, Joseph Rowntree Foundation (<https://www.jrf.org.uk/report/uk-poverty-2017>) (2018.12.5閲覧).
- Kemeny,J. (1980). *Home ownership and privatization*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 4(3), 372-388.
- Kemeny,J. (1992). *Housing and social theory*. Routledge. (祐成保志訳 (2014), *ハウジングと福祉国家：居住空間の社会的構造*, 新曜社)。
- Lister,R. (2011). *Written evidence submitted by Ruth Lister, Great Britain*: House of Commons: Work and Pensions Committee, White Paper on Universal Credit: oral and written evidence, 26 Jan and 9 Feb 2011, Ev64-66.
- Lewis,J. and Glennerster,H. (1996). *Implementing the New Community Care*, Buckingham: Open University Press.
- Lewis,J. and West,A. (2014). *Re-shaping social care services for older people in England: policy development and the problem of achieving 'good care'*, *Journal of Social Policy*, 43(1), 1-18.
- Malpass,P. (2008), *Histories of social housing: a comparative approach*, in Scanlon,K. and Whitehead,C. eds (2008), *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*, LSE London.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government (2018). *English Housing Survey Home Owner Ship*, 2016-2017.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government (2019). *English Housing Survey 2017-18*.
- MacLeod,P., Fitzpatrick,A., Hamlyn,B., Jones,A., Kinver,A. and Pa,L. (2012), *Attitudes to*

- Pensions: The 2012 survey*, DWP.
- MacInnes, T. et al. (2016) *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2016 Full Report*, Joseph Rowntree Foundation
(<https://www.jrf.org.uk/report/monitoring-poverty-and-social-exclusion-2016>) (2019.3.29 閲覧).
- Masion, K., Cornes, M., Dobson, R., Meakin, A., Ornelas, B. and Whiteford, M. (2018) . *Multiple Exclusion Homelessness and adult social care in England: Exploring the challenges through a researcher-practitioner partnership*, Research, Policy and Planning (2017/18) 33(1), 3-14.
- Oakley, M. and Thunder, J. (2018) *Homelessness and the impact of Brexit: Tackling the challenges and grasping the opportunities*, Crisis.
- Office for National Statistics (2018). *First-time buyer housing affordability in England and Wales: 2017*.
- 労働政策研究・研修機構 (2015) 「『より高い賃金, より低い税, より低い給付』へ — 政府, 緊急予算を発表」 (https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2015/08/uk_01.html) (2019.3.29 閲覧)。
- Shelter (2018) *Policy and Practice Briefing: Homelessness Reduction Act 2017*.
- Sherraden, M (1991). *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, New York : M.E.Sharp Inc.
- 芝田英昭 (2018) 「ニュージーランドにおける『深刻な住居剥奪』と『ハウジング・ファースト』」 『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』 第20号。
- Smit, S.J. and Searle, B.A. (2008) *Dematerialising Money? Observations on the Flow of Wealth from Housing to Other Things*, Housing Studies, vol23, no1, pp21-43
- Taylor-Gooby, P. (2017) *Re-Doubling the Crises of the Welfare State: The impact of Brexit on UK welfare politics*, Journal of Social Policy, 46(4).
- Thorlby, R., Starling, A., Broadbent, C. and Watt, T. (2018), *The NHS at 70: What's the problem with social care, and why do we need to do better*, The Health Foundation, the Institute for Fiscal Studies, The King's Fund and the Nuffield Trust.
- 所道彦. (2008). 「イギリスのコミュニティケア政策と高齢者住宅」 『海外社会保障研究』 *Autumn*, (164), 17-25.
- 所道彦. (2014). 「イギリス住宅政策と社会保障改革」 『社会政策』, 6 (1), 54-64.