

論 文

社会政策における〈Privatisation〉—中—

武川正吾

IV 住宅政策における〈Privatisation〉

雇用政策と並んで、社会政策における〈Privatisation〉が最も徹底的に断行されたのは、住宅政策の領域であった。労働組合の弱体化をはじめとする雇用政策における〈Privatisation〉は、「イギリス病」の治癒という経済再生策と直結しており、インフレの抑制とともに、サッチャー政府にとって当初からの最優先課題だった。しかし、労働力はあまりにも特殊な商品であり、市場機構に、その取引のすべてを委ねてしまうことは不可能であった。これに対して、住宅は、労働力に比べれば、はるかに通常の商品の形態に近い。サッチャー政府の成立以前、イギリスは先進資本主義諸国の中では最も住宅供給において社会化の進んだ国のひとつであったが、こうしたイギリスにおいてさえ、住宅の社会化は、医療や教育や福祉のそれに比べるべくもなかったということが、社会政策分野としての住宅の特殊性を示している。このため、市場の論理を社会政策の領域にももち込もうとしていたサッチャー政府にとって、住宅は恰好の場所だった。

19世紀のイギリスでは、労働者の住宅は労働力確保の一環として工場主が提供するのが通例だったが、都市化と労働者階級の（熟練・半熟練・未熟練・ホワイトカラーといった）分化が進むなかで私的賃貸を中心とした住宅市場が発達し、労働力確保と住宅提供は切り離されるようになった³²⁾。その結果、今世紀初めのイギリスでは、全世帯の1割が持家に居住し、残りの9割が私的賃貸住宅

に居住していた（表1を参照）。第1次大戦が始まると戦時経済の下で住宅需給の均衡が大きく崩れ、戦時統制の一環として家賃統制が導入された。しかし住宅問題の慢性化によって、戦争後も家賃統制は継続された。それどころか、両大戦間期には借家権の保護や家賃統制を通じて、私的賃貸住宅の市場に対する国家介入はいちだんと強まった。他方、住宅金融の整備によって持家部門が拡大し、公営住宅の建設も開始された。第2次大戦後は、戦災や出生率の急増によって深刻な住宅不足が発生し、この問題を解決するため、大量の公的賃貸住宅が建設されるようになり、公的賃貸部門が拡大した。こうしてイギリスでは、私的賃貸部門が衰退し持家部門と公的賃貸部門が成長するという一般的傾向が戦間期に始まり、これは第2次大戦後においても続いた。その結果、1970年代半ばまでに、今世紀初頭には9割を占めていた私的賃貸住宅の比率は2割を大きく下回り、持家の比率が5割を超える、公的賃貸住宅の比率も3割を超えるまでになってきた（表1を参照）。

したがって、1979年にサッチャー政府が登場したとき、イギリスの住宅市場は以下の3つの部門から成り立っていた³³⁾。第1は、今世紀の初頭以来、拡大の一途をたどってきた持家部門である。ここには住み替えを中心とした需要と、中古住宅を中心とした供給が存在し、両者の関係は、公的規制が皆無でないとはいえ、主として市場機構によって調整されている。第2は、今世紀の初頭以来、縮小傾向の続いている私的賃貸部門である。この部門はもともと市場機構によって需給の調整がなされていたが、やがて、借家権や家賃統制に

表1 住宅の保有形態の変化

| | 持家 | 公的賃貸 ¹⁾ | 私的賃貸 ²⁾ |
|-----------------|----|--------------------|--------------------|
| イギリスランドおよびウェールズ | | | |
| 1914年 | 10 | | 90 |
| 1938 | 32 | 10 | 58 |
| 1960 | 44 | 25 | 32 |
| 1971 | 53 | 29 | 19 |
| 1975 | 55 | 29 | 16 |
| 1981 | 59 | 29 | 13 |
| 1984 | 63 | 26 | 11 |
| グレート・ブリテン | | | |
| 1979年 | 55 | 32 | 13 |
| 1980 | 56 | 31 | 13 |
| 1981 | 57 | 31 | 12 |
| 1982 | 58 | 29 | 13 |
| 1983 | 60 | 28 | 12 |
| 1984 | 61 | 28 | 12 |
| 1985 | 62 | 27 | 12 |
| 1986 | 63 | 26 | 11 |
| 1987 | 64 | 25 | 11 |
| 1988 | 65 | 24 | 10 |
| 1989 | 67 | 23 | 10 |

(注) 1) ニュータウンを含む。

2) 住宅協会を含む。

(出所) Papadakis & Taylor-Gooby, *The Private Provision of Public Welfare*, p. 138 および Annual Abstract of Statistics, 1989 ed. p. 48 & 1991 ed. p. 50 より作成。

よって、自由市場の成立は妨げられるようになった。そして第3は、両大戦間期以来、とりわけ福祉国家の成立以来、順次拡大してきた公的賃貸部門である³⁴⁾。ここでは、当然のことながら、市場原理の働く余地はほとんどなく、社会行政論風にいえば、資源配分は「配給」(rationing)によってなされている。

〈Privatisation〉の論理

こうした跛行的な住宅市場のなかに自由市場の原理を貫徹させることが、住宅政策における〈Privatisation〉である。その目的は、経済政策における〈Privatisation〉の目的と大きく重なる³⁵⁾。

すなわち、第1に、住宅政策における〈Privatisation〉は、公的部門が住宅市場から撤退し、これによって住宅供給における効率を達成し選択の自由を拡大することを目的とする。私的賃貸部門に対する公的規制が住宅供給の硬直化をもたらし、公的賃貸部門の内部では官僚機構が消費者の選好

を無視した住宅問題を引き起こしているが³⁶⁾、これらの問題は、住宅市場から公的部門が撤退し、住宅供給を自由市場に委ねることによって解決されるはずである。

また、第2の目的は、公共財政を好転させ、政府規模を縮小させることである。1970年代、イギリス政府の住宅に関する財政支出は相当な規模となっており、その多くが公営住宅建設のためのものだった。例えば1974年には財政支出全体の10%を超えていた。公的部門が新たな住宅建設から手を引くことによって、公的部門の支出は大幅に削減されるだろう。それのみならず、公的部門のなかにすでに存在する賃貸住宅を私的部門へ払い下げることによって、公的部門は、国有企業の株式売却の場合と同様、膨大な売り上げ収入を入手することができるにちがいない。さらに、こうした支出の削減と収入の増加は、公共財政の好転をもたらすだけでなく、貨幣供給量を削減し、インフレを抑制するために、サッチャー政府がとっていた「中期金融財政戦略」(MTFS) とも適合的である。

さらに、第3の目的は、新保守主義イデオロギーに対する支持を拡大することである。サッチャー政府が目指すのは、誰もが資本家であり、誰もが労働者であるような「民衆資本主義」の社会であり、誰もがいくばくかの資産を所有する「財産所有民主主義」の社会である。持家は、株式とともに、一般民衆が所有することのできる資産形態であり、〈Privatisation〉による持家部門の拡大は、こうした社会の実現を保障する。したがって、ヘーゼルタインは、1980年に議会で次のように述べたのである。「それ（持家を望む精神）は、民衆の願望を反映したものであり、富の社会全体への広がりを保障し、自分の家に対する改修・改築の個人的欲求を促し、人びとが自分の子供たちに富を残すことを可能とし、自由社会の基盤を成す独立と独歩の精神を鼓舞する」³⁷⁾と。

以上のような論理に立つとき、そこから導き出される政策はきわめて単純明快である。それは、(a)肥大化した公的賃貸部門を縮小するとともに、(b)公的賃貸部門のなかに市場原理を導入し、(c)すでに拡大傾向にある持家部門をさらに拡大し、(d)

衰退しつつある私的賃貸部門の再生をはかる、ということである。事実、サッチャー政府が採用した住宅政策は、こうした4つの観点から整理することが可能である。以下、順次それぞれの政策について見ておこう。

公的賃貸部門の縮小

公的賃貸部門を縮小するためにサッチャー政府が行ったことは、第1に、地方当局に対する中央政府の統制を通じて、公営住宅の新規建設を抑制することだった。このため、60年代には平均で年間16万戸の公営住宅が建設され、70年代でも年間12万戸の公営住宅が建設されていたのが、80年代に新規建設された公営住宅は年間3万戸にまで減少した（表2を参照）。絶頂期の1967年、公的部門によって建設された新築住宅は21万1,000戸（全新築住宅の51%）だったが、1989年には公的部門による新築住宅は3万1,000戸（15%）にまで減少している³⁸⁾。

公的賃貸部門を縮小するための第2の政策は、既存の公営住宅の居住者に対する大規模な払い下げだった。

公営住宅の払い下げに関しては、すでに1925年住宅法でその権限が地方当局に認められ、1957年住宅法では払い下げ時の割引が市場価格の20%まで認められていた。これらの法律に基づいて、保守党が支配する地方当局では、サッチャー政府が成立する以前から公営住宅の払い下げが進められていた。サッチャー政府は、こうした払い下げを労働党支配地域にまで広げ、公営住宅の占有率が70年代の水準に2度と回復することが不可能なほど徹底的かつ大規模に実施しようとした。

このためサッチャー政府は、1980年住宅法において、それまで地方当局の裁量の下にあった払い下げの権限を地方当局から奪い、一定の要件を満たしたすべての公営住宅居住者に対して「購入権」(right to buy)を保障した³⁹⁾。すなわち同法によって、3年以上保証賃借人(secure tenant)——個人が住居として専有しているなどの要件がある——として公営住宅に居住した者には、市場価格の33%（3年居住）から最高50%（20年以上

表2 公営住宅(ニュータウンを含む)の新規建設戸数 連合王国

(単位: 千)

| | | | |
|------------|-----|------|----|
| 1961～70年a) | 161 | 1984 | 37 |
| 1971～80a) | 123 | 1985 | 30 |
| 1981～89a) | 33 | 1986 | 25 |
| 1981 | 68 | 1987 | 22 |
| 1982 | 40 | 1988 | 21 |
| 1983 | 39 | 1989 | 17 |

(注) a) 年平均。

(出所) Social Trends 21, p. 136 より作成。

表3 公営住宅(ニュータウンを含む)の払い下げ戸数

| | イングランドおよびウェールズ | 連合王国全体 |
|-------|----------------|---------|
| 1971年 | 20,370 | |
| 1976 | 5,895 | |
| 1977 | 13,385 | |
| 1978 | 30,620 | |
| 1979 | 42,595 | |
| 1980 | 85,710 | 92,660 |
| 1981 | 106,535 | 124,175 |
| 1982 | 207,370 | 228,455 |
| 1983 | 146,290 | 169,975 |
| 1984 | 107,485 | 130,370 |
| 1985 | 95,405 | 115,285 |
| 1986 | 91,151 | 109,020 |
| 1987 | 108,686 | 141,530 |

(出所) Social Trends 19, p. 141 より作成。

居住)の割引価格によって、居住している住宅を購入する権利が認められた。そして、この権利を守るため、環境大臣は地方当局に介入することもできるようになった。80年法によって確立された「購入権」はその後の法改正でも払い下げを促進する方向で改正され、84年法では当初土地付き(freehold)に限定されていた払い下げの対象が借地権付き(leasehold)にまで拡大され、割引の上限が60%にまで引き上げられた。さらに86年法では割引の上限は70%にまで引き上げられた。これらの措置によって公営住宅の大規模な払い下げが進み、イングランドおよびウェールズでは、70年代には年間1万戸を下ることもあった売却戸数が、80年代に入ってからおおむね年間10万戸を超え、ピーク時の1982年には年間約20万戸を超えた(表3を参照)。その結果1980年代には、連合王国全体で総計150万戸以上の公営住宅が払い下げられた⁴⁰⁾。

公的賃貸部門を縮小するための第3の政策は、公営住宅の家主を地方当局から私的部門へ変更させることである。払い下げが公的賃貸部門の持家部門への転換であったとすれば、これは公的賃貸部門の私的賃貸部門への転換である。当初、サッチャー政府は、新規公営住宅建設の抑制と既存の公営住宅の払い下げによって、公的賃貸部門の縮小に取り組んだ。そして大いに成果を上げた。しかし、払い下げ政策は公営住宅居住者のあいだに購買力のある層がいなくなったとき限界に突き当たらざるをえない。そこで登場するのが、この公営住宅の家主変更である。

1986年の住宅および計画法によって、公営の集合住宅の全部または一部を不動産業者に売却することが認められ、87年までに15万戸がそうした売却の対象となっていた。87年に発表された白書では、この制度が居住者の権利と結びつけて考えられるようになった⁴¹⁾。すなわち、公営住宅の居住者には、自ら居住する住宅の所有権を地方当局以外の機関に移転し、そこに管理を委ねることができる権利、言い換えれば、家主を変更する権利が与えられるべきである、と。この権利は、事实上、多数の居住者が反対しないかぎり、不動産業者が公営住宅を獲得することを可能とするものとして、1988年住宅法のなかに盛り込まれた⁴²⁾。

さらにまた、88年住宅法で、住宅事業トラスト(Housing Action Trust; HATs)と呼ばれる独立機関(大臣が任命する者が経営に当たり、財源は中央政府)の設置が可能となった。HATsは、都心部の老朽化の進んでいる公営住宅を接收し再開発する。再開発後は、住環境の改善された住宅を地方当局に返還することも可能であるが、個人に売却することも、さらに新しい家主に売却することも可能である。しかし、これまでの政策との整合性から考えて最初の選択肢の可能性は非常に少ないだろうし、払い下げを受けることのできる層が減少している現状から考えて第2の選択肢の可能性も少ないだろう。結局、HATsは、直接の目的を都心部における公営住宅の再開発においているが、その帰結はそれ以上のものである。すなわちそれは老朽化した公的賃貸部門を良質の私的賃

貸部門へと転換することである。

こうした家主を変更する権利と住宅事業トラストの登場によって、サッチャー政府による公的賃貸部門の縮小政策は新たな段階に到達し、持家部門の拡大のみならず私的賃貸部門の拡大と結びつけられるようになつた⁴³⁾。

公的賃貸部門への市場原理の導入

住宅政策における〈Privatisation〉にとては、公的賃貸部門を縮小するだけではなく、公的賃貸部門のなかに市場原理を導入することも重要な意味をもつ。これは、国有企業の〈Privatisation〉において「冷たい民営化」(cold privatisation)と呼ばれた手法に相当する。サッチャー政府は、その成立以来一貫して、公営住宅に対する経常費の補助を削減し抑制してきた。これによって地方当局は、伝統的な低家賃政策を維持することが困難となり、公営住宅の家賃は市場価格に近い水準にまで引き上げなければならなくなつた。さらに、87年の住宅白書では、地方当局の住宅財政を企業会計の基準に基づいて再編成することが提案されている^{43a)}。

持家部門の拡大

次に、持家部門の拡大に眼を転じておこう。

持家部門を拡大するためにサッチャー政府が行ったことは、第1に、すでに述べた「購入権」を通じた公営住宅の払い下げである。これによって公的賃貸部門が縮小した分、持家部門は拡大したことになる⁴⁴⁾。

持家部門を拡大するための第2の政策は、持家所有に対する税制上ないし財政上の優遇措置の強化である。そして、それらのなかでもとりわけ重要な柱は、持家所有者の住宅ローン利子に対する非課税措置である⁴⁵⁾。これはすでに第2次大戦前に導入され、この制度によって、多くの持家所有者は住宅ローンの支払い利子を課税所得から控除することができた。その減税分(税制支出、タックス・エクスペンディチュア、タックス・エクスペンディチュアあるいはティトマスのいわゆる「財政福祉」)はサッチャー時代以前すでに公営住宅建設費に匹敵するまでの規模となっており、大多数のイギリ

ス国民にとってはこの制度なしに住宅を購入することは困難だった⁴⁶⁾。しかし、この制度は税率の高い層に有利に作用するため、1968年、労働党政権によって低所得層向けに「選択抵当融資制度」(Option Mortgage Scheme)が導入され、この制度の利用者は、支払い利子の所得からの控除ではなく、政府から利子補給を受けることができるようになり、低率の利子の支払いですますことが可能となっていた。サッチャー政府は、1984年、これら2つの制度を統合して、「抵当貸付税額控除制度」(Mortgage Interest Relief at Source; MIRAS)を設けた。この制度によって、持家所有者は、借入金3万ポンドを上限に、支払い利子から基礎税率30%分を控除した額を金融機関に支払い、政府が各金融機関にその差額を支払うことになった⁴⁷⁾。

私的賃貸部門の再生

最後に、私的賃貸部門を再生するための住宅政策を見ておこう。

私的賃貸部門を再生するための政策は、第1に、この部門に対する規制緩和⁴⁸⁾、とりわけ家賃統制の自由化と賃貸借の多様化であった。サッチャー政府は、まず、1980年住宅法において、「短期賃貸借」(shorthold tenancy)と呼ばれる新しい賃貸借の形態を導入した。これによって、賃借人の権利保護を1年以上5年未満の短期間に限ることが可能となり、賃貸人の自由が拡大された。さらに、1988年住宅法によって、賃貸人と賃借人とのあいだの自由な交渉によって家賃を定めることのできる「保証賃貸借」(assured tenancies)と呼ばれる賃貸借の形態——それまでこれは特定の機関賃貸人に限定されていた——を私的賃貸部門全体で認めた。その結果、88年法以降、新規の賃貸借に関しては、家賃の規制は受けけるが短期間の居住しか保障されない「短期賃貸借」か、居住は保障されるが家賃統制に服さない「保証賃貸借」かのいずれかが採用されることとなった。こうして家賃の高騰と立ち退きの不安という賃借人の犠牲において、私的賃貸市場の流動化がはかられた。

私的賃貸部門を再生するための第2の政策は、この部門に対する直接的ないし間接的助成である。

公的助成自体は市場の論理を歪曲するかもしれないが、公的賃貸部門および持家部門に対してすでに大規模な公的助成が存在していることを前提とするならば、これら2つの部門、とりわけ公的賃貸部門とのあいだに存在する助成の格差を是正することは許される。私的年金に対する公的年金の有利さをなくすため私的年金への助成が積極的に行われたように、サッチャー政府は、私的賃貸に対する公的賃貸の有利さをなくすため私的賃貸部門への助成を行おうとした。

こうして私的賃貸住宅を提供する家主に直接助成を行う権限が地方当局に付与された。しかし、それにもまして重要なのは、住宅給付の創設とその拡大である⁴⁹⁾。

すでにイギリスでは70年代に、低所得層への家賃補助として、公的賃貸住宅居住者に対する「家賃割引」(rent rebate)と私的賃貸住宅居住者に対する「家賃手当」(rent allowance)が導入されていた。他方、60年代以来、低所得層に対する「地方税割引」(rate rebate)が存在していた。サッチャー政府は、1982年、これら三者を社会保障制度のなかの「住宅給付」(housing benefit)の下に統合した。

「住宅給付」の充実は公的部門と私的部門との助成の公平を意味すると同時に、家賃統制の解除された私的賃貸住宅の市場を需要面から強化することも意味する。このためサッチャー政府は、公営住宅建設をはじめとする住宅に関する財政支出を大幅に減額する一方で、この「住宅給付」に対する支出(社会保障に分類される)は飛躍的に増大させた。1979年度の支出を100とするとき、名目額で1986年度の家賃割引は1,023、家賃手当は2,550にまで増大している⁵⁰⁾。また、1984年度価格で見ると、79年度に住宅給付に相当する額が19億ポンドであったが、84年度には住宅給付全体で42億ポンドにまで増えている⁵⁰⁾。これは、ちなみに同年度の一般財政支出のなかの住宅支出32億ポンドを上回る額である。

私的賃貸部門を再生するための第3の政策は、この部門と競合する部門に市場の論理を導入し、競争条件を均等化することである。その際、まず

考えられるのは公的賃貸部門のなかに市場の論理を導入することであるが、これについてはすでに述べた。ここで述べなければならないのは、サッチャー政府が住宅協会(housing association)と呼ばれる民間非営利団体、あるいは準公的団体の活動のなかにも市場の論理を導入しようとしたということである。

住宅協会は、賃貸住宅の供給において私的賃貸部門と競合関係にある。私的賃貸部門を再生するためには、この住宅協会を「市場の規律」の下におくことが必要になってくる。このため私的賃貸部門の再生を強く企図する1988年住宅法は、まず、住宅協会に対する家賃統制を解除して、賃貸借の形態を保証賃貸借に変えた。これによって、家賃の決定は家賃担当官(Rent Officer)の手から市場に移った。また、私的賃貸部門との均衡を保つため、1974年以来政府が支払ってきた「住宅協会補助金」(HAG)と呼ばれる助成を削減し、民間金融機関からの借り入れを積極的に奨励した。これによって住宅協会の資金調達は、公的資金への依存から脱して金融市场に大きく依存するようになる。

イギリスにおいて住宅協会は公的賃貸部門と私的賃貸部門とのあいだにあって微妙な位置にある。一方で、それは市場の論理から相対的に独立していたゆえに公的賃貸部門縮小の肩代わりとして期待され、その公的性格が強められた。しかし、他方で、それは私的賃貸部門を脅かさないように、そのなかに市場の論理を積極的に組み入れることも期待されたのである。

住宅市場の変貌

さて、以上のような公的賃貸部門の縮小、公的賃貸部門の市場化、持家部門の拡大、私的賃貸部門の再生という〈Privatisation〉戦略の結果、1980年代イギリスにおける住宅市場の構造は大きく変貌を遂げた⁵¹⁾。このことはいくつかの指標によって確認できる。まずフロー面で見ると、新築住宅における私的部門の絶対的優位が確立された。すでに述べたことからも察せられるように、私的部門によって新規に建設された住宅の戸数は1987年

には約20万戸に達し、1979年以来の最高水準を記録した。また、1960年代70年代を平均すると、新規住宅建築戸数に占める私的部門の割合は半分を少し超える程度にすぎなかった——1967年は半分以下だった——が、それが80年代に入ってから急速に伸び、1987年以来85%の水準を保っている⁵²⁾。さらに、ストック面で見ても、保有形態における私的部門の拡大と公的部門の衰退を確認することができる(表1を参照)。すなわち、私的賃貸部門(住宅協会を含む)が1979年から1989年までのあいだに13%から10%へと減少したものの、持家部門は55%から67%へと12ポイント増加し、公的賃貸部門は32%から23%へ9ポイントと減少した⁵³⁾。

こうした住宅市場の変化は、住宅供給における市場の適用範囲が拡大されたことを意味し、住宅市場における公的部門の撤退という〈Privatisation〉の当初の目的のひとつは一定の成果を収めたことになる。そして、持家所有者が史上最高の水準に達したということは、〈Privatisation〉におけるもうひとつの目的である「民衆資本主義」ないし「財産所有民主主義」の基盤がそれだけ拡大したこと意味する⁵⁴⁾。さらにまた、住宅市場の変化に大きく寄与した公営住宅の払い下げは、公共財政の好転という〈Privatisation〉の別の目的にとっても少なからぬ貢献をした。82年度から88年度について見ると、公営住宅の払い下げによる収入は、住宅に関する公共支出の4割から5割近くを占めており、純支出をその分だけ減じる役割を果たしているのである⁵⁵⁾。

住宅政策における〈Privatisation〉は、以上のような成果のため、経済政策における〈Privatisation〉とともに、サッチャー政府による〈Privatisation〉における成功の部類として語られることが多かった。しかし、〈Privatisation〉の目的自体に照らしてみて、その成果に問題がまったくなかったわけではない。

公的補助に支えられた市場

住宅市場から公的部門が撤退し、住宅供給を「市場の規律」の下におくとはいっても、通常の私的財の市場に比べれば、いまだに多くの公的介

入や公的補助が存在することも事実である。現代資本主義においては一般の商品市場であっても介入や補助のまったく存在しない状態は希有であるから、これは比較の問題ともいえるが、少なくとも次の2点については無視するわけにはいかないだろう。

第1は、^{ディスカウント}公営住宅の払い下げの際に行われた割引である。すでに述べたように、1986年住宅法によって、公営住宅居住者には最高で市場価格の70%割引による「購入権」が認められた。これは割引に相当する分の補助金が購入者に交付されるのと同じことである。そして、このことは自由経済を標榜し、補助金の整理を行うというサッチャー政府の一般的な政策と抵触せざるをえないだろう。持家市場の拡大——払い下げ後一定期間内の転売に制限されているので短期的ではなく中長期的な拡大であるが——は、膨大な「補助金」によってはじめて可能となったのである。

第2は、住宅給付の拡大である。サッチャー政府下では、住宅市場に対する規制が緩和される一方で、住宅給付の支出が飛躍的に増大した。これは言い換れば、家賃の決定が住宅市場に委ねられ、それだけ市場の適用範囲が拡大されたことを意味するが、それは住宅給付という膨大な補助金の存在を前提としてはじめて可能となったということである。同様の現象は、やがて見るように、保健や対人サービスの分野でも見られるだろう。

さらにまた、市場機構が最も有効に発揮されるはずの私的賃貸部門が、サッチャー政府のさまざまな規制緩和にもかかわらず、あいかわらず停滞気味だという事情にも注意しなければならない。1979年に13%を占めていた私的賃貸部門の比率は1989年には10%にまで落ち込んでいる（表1を参照）。賃借に対する保護を緩和して、賃貸住宅の供給を増やそうとしても、家主は建物を高収益率の期待できる他の用途に利用しようとする。また、家賃統制を解除し、経済的収益に見合う家賃を設定しても、こうした家賃を支払うことの可能な人びとはすでに持家を取得している、というのが実情である。こうした市場によって決定された家賃の水準と賃貸住宅を必要とする者の支払い能力と

の乖離を補うため住宅給付が導入されたわけだが、（とりわけ「小さな政府」を標榜している政府の下では）それにも財政的限界がある。結局、賃貸住宅に対する必要と市場原理とは両立させることができず、私的賃貸部門の伸びを期待することはできないだろう。

住宅支出の純増

また、〈Privatisation〉による公共財政の好転についても考慮しなければならない事情がある。たしかに、一般財政支出に占める住宅支出は大幅に減額された。1978年度から84年度までのあいだに実質額で約70%の削減がなされ⁵⁰⁾、その後もさらに実質額における住宅支出の減少が続いている。そのこと自体の評価はどうあれ、住宅支出はサッチャー政府のなかでも最大の削減項目であった。しかし、ここでも以下の諸点を考慮しなければならない。

その第1は、すでに述べた、急増しつつある住宅給付の存在である。サッチャー政府によって導入された住宅給付——イギリスでは住宅給付は住宅支出ではなく社会保障支出のなかに分類される——の総額は、いまや住宅支出を上回る規模にまで達している。言い換えば、一般財政支出における住宅支出の大幅削減の背後には、住宅給付という社会保障給付の大幅増加が存在する。これを考慮に入れるならば、住宅に関する財政支出の総額は、見かけとは逆に増加しているかもしれない。このである。

第2は、公営住宅の払い下げが市場価格から大きく乖離していることに発する問題である。公営住宅の払い下げの際に適用された最高70%の割引は、居住者にとっては大きな利益であるが、公的部門にとっては大きな損失を意味する。こうした払い下げによるキャピタル・ロスは、1979年から87年までは年間約10億ポンド（85年価格）にも達し、これは同じときに行われた地方当局に対する中央政府の住宅関連の補助金の節約分に匹敵するという試算もある⁵¹⁾。

第3は、^{タックス・エクスペンドイチュア}税制支出と呼ばれる「隠れた補助金」の存在である。住宅ローン利子の課税所得か

らの控除、持家から生じる帰属家賃 (imputed rent) に対する非課税、持家売却によって生じる資産売却所得に対する非課税などがこれに該当する。財政当局の推計でも、1985年当時、住宅ローン利子減税分が年間約48億ポンド、^{キャピタル・ゲイン}資産売却所得免税分が年間約30億ポンドに達している⁵⁸⁾。また、一説によると、81年当時22億ポンドだった住宅ローン利子減税分は、85年には35億ポンドと13億ポンド増大した⁵⁹⁾。この間の住宅に関する公的支出の減少分は54億ポンドから42億ポンドへと約12億ポンドであるから、これをほぼ相殺する程度である。税制支出に関する推計値は非常に不確定であるから、断定的なことはいえないが、少なくとも、これらの税制支出が無視しえないほど大きな規模であることはいえる。

このように、住宅関連の社会保障給付、キャピタル・ロス、税制支出のことを考慮するならば、住宅に関する直接的および間接的な公的支出の規模はむしろ拡大しているといえよう。少なくとも〈Privatisation〉による公共財政の好転についても、相当割り引いて考えなければならないことは確かである。

持家主義の限界

さらに、持家部門の拡大についても、払い下げによるそれがそろそろ限界に近づいてきたという側面にも目を向けなければならないだろう。払い下げ政策の結果、80年代当初の公営住宅ストックの約15%がその居住者に払い下げられた。しかし、このことは逆にいえば、約85%はいまだに売却されずに残っているということでもある⁶⁰⁾。また、払い下げ戸数を増やすため、法改正のたびに割引率を引き上げていった結果、さらに払い下げによって持家率を増やそうとすれば、割引率の上限はほとんど無償供与に近いものとならざるをえないところまでできている。また、80年代半ば以降、住宅ローンの滞納件数が増加し、金融機関による差し押さえ件数も着実に増加している⁶¹⁾。これらの事実は、持家取得の増加がそろそろ限界に到達しつつあることを示しているのではないだろうか。88年法によって公営住宅の家主変更や住宅事業ト

表4 家なし世帯の推移 イングランドおよびウェールズ

(単位: 千世帯)

| | 1984年 | 1985年 | 1986年 | 1987年 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| 地方当局による 住 宅 提 供 | 87 | 98 | 110 | 118 |
| 助言・援助のみ | 45 | 51 | 55 | 57 |
| 家なしと認定されず | 57 | 63 | 65 | 62 |
| 全 申 請 件 数 | 189 | 213 | 231 | 236 |

(出所) *Social Trends 19*, p. 139.

ラストといった制度が導入されたのも、そもそもこうした背景があつてのことである⁶²⁾。

財産所有民主主義ないし民衆資本主義に対する支持基盤の拡大にとってのもうひとつの障害は、〈Privatisation〉の結果、住宅における「2つの国民」(ディズレーリ) が生じたということである。

一方の極に、〈Privatisation〉政策の恩恵を最もよく受けた持家層が存在し、彼らはいまやイギリス社会において多数派である。彼らは税制上の優遇措置や払い下げの際の割引を通じて(公営住宅居住者以上に)多くの公的補助を受け取っている。そのなかでも、ロンドンやサッチャー時代に経済的繁栄をある程度謳歌できた南西部に住宅を所有する人びとは、サッチャー政府の金融政策や住宅政策の結果生じた「第3次住宅ブーム」⁶³⁾のなかで、多大なキャピタル・ゲインを得ている。

こうした受益層とは反対に、住宅条件が極端に不利な状態に置かれた層が他方の極に存在する。彼らは必ずしも多数ではないが、その数は増えつつある。

彼らを構成するのは、第1に、「家なし世帯」である。その数は80年代に入ってから増大し、1977年住宅(家なし者)^{ホームレス}法に基づいて家なしの申告を行った者は、1987年にはイングランドとウェールズで23万6,000世帯に達し、そのうち11万8,000世帯が地方当局によって住宅の提供を受けた(表4を参照)⁶⁴⁾。

第2に、こうした「家なし世帯」の周辺に、B&Bと呼ばれる簡易宿泊施設、ホステル、保護施設、不法占拠住宅などに居住する「住宅非保有」の世帯が存在する。こうした「仮住まい」(temporary accommodation)に身を寄せる世帯数は公

式統計によれば4万世帯（1989年末現在のグレート・ブリテン），別の推計によれば20万世帯を超える⁶⁵⁾。

そして第3に，荒廃の進んだ公営住宅に暮らす人びとがいる⁶⁶⁾。「購入権」制度の導入とともに公営住宅は比較的良質な部分から売れていき，必ずしも良質とはいえない物件は売れ残った。このため，国有企業の払い下げの結果がそうだったように，不良住宅の多くは公的部門に取り残されることとなった。おまけに，維持管理費の削減によって，公営住宅の荒廃が進んだ。環境省の調査（1985年）でも，公営住宅の約85%が何らかの修理を必要としていることを認めている⁶⁷⁾。これは「劣等処遇」原則の復活といえるかもしれない。救貧法と異なるのは，劣等処遇の対象とならない人の方が，そうでない人びとよりも多くの公的補助を受けているということである。

いずれにせよ，このような住宅階級の分極化は「民衆資本主義」の正統性を脅かさざるをえないだろう。

小 括

住宅政策における〈Privatisation〉は，住宅政策の脱社会政策化を通じて，住宅供給における市場原理の貫徹，公共財政の好転，新保守主義に対する支持基盤の拡大を目的とし，公営住宅の払い下げ，持家所有に対する優遇，住宅市場の規制緩和などを手段として展開された。しかし，（労働力ほどではないにしても）住宅という商品の特殊性のため，これによって住宅供給の自由市場があまねく成立したというわけではない。持家市場は拡大したが，公営住宅は残余部門として残り，家なし者をはじめとする社会的弱者の受け皿となつた。また，市場が広がったように見えたところでも，それは「住宅給付」「税制支^{タクシス・エクスペンデイチュア}出」「割引」^{アイスカウント}といった多大な公的補助によって支えられている。住宅政策における〈Privatisation〉は，住宅政策の脱社会政策化というよりは，必ずしも「小さな政府」をともなわない，住宅に関する社会政策の選別主義的再編成だったといえよう。とはいえ，その政治的成果が大きかったことも否定できない。

公営住宅の払い下げを受けた労働者階級の多くは，政党支持を労働党から保守党へと変えた。1983年の総選挙におけるサッチャー政府の勝利は，フォークリンド戦争とならんで，公営住宅の払い下げによってもたらされたところが少なくない。このため，住宅政策における〈Privatisation〉は「サッチャー政府の諸政策の中で最も成功し象徴的なものの1つ」（ギャンブル）と評されるようになったのである⁶⁸⁾。当然のことながら，〈Privatisation〉の原則は社会政策の他の分野でも追求されるようになった。

注

- 32) Anthony Giddens, *Sociology: A brief but critical introduction*, MacMillan, 1982, Chap. 5. また，イギリスにおける住宅政策の展開の概観としては，内田勝一「戦後イギリスにおける住宅法制の展開と政策」早稲田大学比較法研究所『比較法学』17巻1号（1983年7月）：1-108を，とくに公営住宅政策については，水谷三公「政治資源としての住宅——イギリス公営住宅行政の構成——」（1）（2）（3）（4）『国家学会雑誌』86巻3・4号（1973年6月）：151-208, 86巻5・6号（1973年8月）：340-400, 86巻9・10号（1973年10月）：561-613, 87巻1・2号（1974年2月）：1-62を参照。
- 33) イギリスの住宅市場の構造の特徴については，高橋誠『土地住宅問題と財政政策』，日本評論社，1990年，88-86頁を参照。
- 34) IMFからの借り入れをきっかけに，70年代の労働党内閣時代すでに，公営住宅の建設戸数は削減されていた。しかし，サッチャー政府が成立するまで，公営住宅の総戸数が絶対的に減少することはなかつた。
- 35) 住宅に関するニューライトのイデオロギーの検討については，Sarah Monk and Mark Kleinman, "Housing" in Phillip Brown and Richard Sparks, *Beyond Thatcherism: Social policy, politics and society*, Open University Press, 1989, pp. 121-126を参照。
- 36) パッテン（住宅・都市問題・建設担当大臣）によると，公営住宅が抱えている問題は，劣悪な設計と配置，貧弱な条件，管理効率の悪さ，家賃の滞納，多数の空き家，居住者の不満，居住者が自分の住環境を統制することのできないもどかしさ，等々である。John Patten, "Housing-room for a new view," *Guardian*, 30 January 1987.
- 37) *Hansard*, 15 January 1980, p. 1445. quoted in Monk and Kleinman, *op. cit.*, p. 122.
- 38) Central Statistical Office, *Social Trends 19*, HMSO, 1989, p. 138. および do., *Social Trends 21*, HMSO, 1991, p. 136. ただし，ここでいう公的

- 部門には住宅協会を含んでいるので、表2の数値とは一致しない。
- 39) 1980年住宅法については前掲内田論文(1983), 85-108頁を参照。
- 40) *Social Trends* 21, p. 137.
- 41) *Housing: The Government's Proposals*, Cmnd. 214, HMSO, 1987, p. 15. この白書の紹介としては、鈴木浩「イギリスにおける公営住宅」首都圏総合計画研究所編『まちづくり研究』第29号(1988年10月): 83-98および、高橋、前掲書, 126頁以下を参照。また、この白書以降のサッチャー政府の住宅政策については、Malpass Peter, "Housing policy and the Thatcher revolution," Pam Carter, Tony Jeffs and Mark Smith eds., *Social Work and Social Welfare Yearbook 2 1990*, Open University Press, 1990, pp. 77-90を参照。
- 42) *Ibid.*, p. 81.
- 43) もっとも、家主の変更や住宅事業トラストの設置については居住者の反対も多く、いまのところ新規建設の抑制や払い下げのようにはうまくいっていないようである。*Ibid.*, 1990, p. 89.
- 43a) *Housing, op. cit.*, p. 15.
- 44) 持家率上昇に対する公営住宅払い下げの寄与率は大きく、例えば、81年(持家率56.4%)から84年(同60.9%)までの場合、それは40%に達するといわれている。Elim Papadakis and Peter Taylor-Gooby, *The Private Provision of Public Welfare: State, Market and Community*, Wheatsheaf Books, 1987, p. 152.
- 45) このほか税制上の持家優遇措置には、(a)持家所有によって生じる「帰属収入」(imputed income)に対する課税(Schedule A tax)の免除や、(b)持家処分によって生じる、資産売却所得に対する課税がある。これらについては、Papadakis and Taylor-Gooby, *op. cit.*, p. 147 ff, および高橋、前掲書, 156頁以下を参照。
- 46) 住宅に関する税制支出の各種推計については、Julien Le Grand, *The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services*, George Allen & Unwin, 1982, pp. 90-97を参照。
- 47) 帰属収入非課税や資産売却所得非課税は、1980年代以前すでに存在していたが、サッチャー時代の住宅価格の高騰のなかで、これらに対する税制支出は、以前と比較して相当な額になっているものと思われる。
- 48) 住宅給付については、岩間大和子「住宅給付」社会保障研究所編『イギリスの社会保障』、東京大学出版会, 1987年, 189-212頁を参照。
- 49) 毛利健三『イギリス福祉国家の研究——社会保障発達の諸画期』、東京大学出版会, 1990年, 325頁表10による。
- 50) *Reform of Social Security: Programme for Change*, Vol. 2, Cmnd. 9518, HMSO, p. 35, Fig. 3.2. ここにいう住宅給付に相当する額とは、地方当局による家賃補助・地方税割引と補足給付のなかの家賃と地方税に関する給付の合計額である。
- 51) 公営住宅の建設削減、払い下げなど、サッチャー政府の住宅政策の多くの源泉をキャラバン労働党政の時代に求めることはできる。その意味では、サッチャー政府はキャラバン政府の政策を徹底化させたという側面がある。しかし、キャラバン政府においては不本意ながら行われていたことが、サッチャー政府においては積極的意味づけとともに行われたということにも注意しなければならない。したがって、万一、キャラバン政府が80年代に継続していたとしても、同政府がサッチャー政府のようなラディカルな政策を採用したと考えることは困難であるし、また、住宅市場が現在と同様な形に変貌を遂げたと想像することも困難であるように思われる。その意味で、労働党政末期の疑似マネタリズムとサッチャー政府のマネタリズムは区別しなければならない。
- 52) 以上は連合王国全体の数値。注38)を参照。
- 53) *Annual Abstract of Statistics*, 1991 ed., p. 50.
- 54) 公営住宅の払い下げによる持家部門の拡大は、後述するように、「市場の論理」を導入する、あるいは公共財政を好転させるという経済的成果よりも、サッチャー主義の支持者を増やすという政治的成果の方が大きかった。
- 55) *Social Trends* 19, p. 140.
- 56) 毛利、前掲書, 304頁表3を参照。
- 57) Papadakis and Taylor-Gooby, *op. cit.*, p. 33を参照。とはいえる、本来入るべき収入よりは少ないものの、毎年一定程度の払い下げ収入が上がるため、フローの側面から見れば、公共財政を潤していたことも事実である。しかし、毎年の経常支出をまかなくするためにストックを取り崩すことが好ましいやりかたであるかどうかは別問題である。マクミラン元首相は、国有企业の払い下げを窮屈した貴族が家宝を手放すことに警えたが、このことは公営住宅の払い下げにも当てはまるだろう。
- 58) Treasury, *The Government's Expenditure Plans, 1987-8 to 1988-9*, Cm. 56, vols. I and II, HMSO, 1986, p. 30. quoted in Papadakis and Taylor-Gooby, *op. cit.*, p. 33.
- 59) Malpassの推計。高橋、前掲書, 110頁、表2.17による。
- 60) Malpass, *op. cit.*, p. 88.
- 61) *Social Trends* 18, p. 139.
- 62) Malpass, *op. cit.*, p. 88.
- 63) 80年代後半のイギリスは大戦後3回目の住宅ブームを経験し、住宅価格が(名目額のみならず実質額においても、さらにまた年収比においても)高騰した。ちなみに、第1次ブームは70年代初頭、第2次ブームは70年代末期である。第3次ブームの特徴については、高橋、前掲書, 86-94頁を参照。
- 64) *Social Trends* 19, p. 139による。
- 65) *Social Trends* 21, p. 141 およびMonk and Kleinman, *op. cit.*, p. 127.

66) 公営賃貸部門の周辺化・残余化については、Peter Willmott and Alan Murie, *Polarisation and Social Housing*, Policy Studies Institute, 1988, chap. 3 を参照。これによると、80年代、イギリスの公営住宅居住者のあいだでは、非稼働世帯、未熟練・半熟練労働者、失業者、高齢者、寡婦、単親世帯、西インド系住民など低所得層の比率が増えてき

た。また、公営住宅居住者のあいだにおける公的扶助受給者の数も増大している。新規入居者のなかではホームレス世帯の比率が増えている。

67) *Ibid.*, pp. 60-61.

68) ギャンブル、前掲書、187ページ。

(たけがわ・しょうご 中央大学助教授)